

BRIDGES NETWORK

# PUENTES

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible

VOLUMEN 13, NÚMERO 2 - MAYO 2012



## Energía y desarrollo sostenible en América Latina

### PROPIEDAD INTELECTUAL

La negociación en propiedad intelectual en los TLC de los EE.UU. con Colombia y Perú

### DIMENSIÓN SOCIAL

La "diáspora" laboral como elemento para el desarrollo en América Latina

### CAMBIO CLIMÁTICO

Desarrollo sin carbono en ALC: planificación de la energía y el agua



# PUENTES

VOLUMEN 13, NÚMERO 2 - MAYO 2012

## PUENTES

Plataforma global para el intercambio de información sobre comercio y desarrollo sostenible en América Latina.

## ICTSD

**Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible**  
Ginebra, Suiza

## CINPE

**Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible, Universidad Nacional**  
Heredia, Costa Rica

---

PRESIDENTE Y DIRECTOR GENERAL  
Ricardo Meléndez-Ortiz

EDITOR EN JEFE  
Andrew Crosby

DIRECTORA EDITORIAL  
Perla Buenrostro Rodríguez (ICTSD)

EDITORES  
Randall Arce Alvarado (CINPE)  
Suyen Alonso Ubieta (CINPE)

CONSEJO EDITORIAL  
Carlos Murrillo (CINPE)  
Pedro Roffe, Investigador Senior (ICTSD)  
Maximiliano Chab, Oficial de Programa Regionalismo (ICTSD)

DISEÑO GRÁFICO  
Flarvet

---

PUENTES agradece sus comentarios y sugerencias en [puentes@ictsd.ch](mailto:puentes@ictsd.ch)

Para eventuales contribuciones, consulte nuestra página web  
<http://ictsd.org/news/puentes/>

## PROPIEDAD INTELECTUAL

- 4 **La negociación en propiedad intelectual en los Tratados de Libre Comercio de los EE.UU. con Colombia y Perú**  
*Johanna von Braun*

## ACUERDOS COMERCIALES

- 8 **La OMC y los acuerdos preferenciales: Informe del Comercio Mundial 2011**  
*Suyen Alonso Ubieta*

## DIMENSIÓN SOCIAL

- 12 **La "diáspora" laboral como elemento para el desarrollo en América Latina**  
*Luis Alonso Sancho Rubí*

## CAMBIO CLIMÁTICO

- 16 **Desarrollo sin carbono en ALC a través de la planificación de la energía y el agua**  
*Marisa Escobar, Francisco Flores López y Victoria Clark*

## MEDIO AMBIENTE

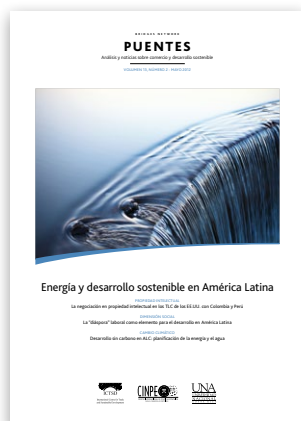
- 20 **Servicios ambientales y ecosistémicos: conceptos y aplicaciones en Costa Rica**  
*Roy Mora Vega, Fernando Sáenz Segura y Jean Francois Le Coq*

- 24 **Sala de prensa**

- 27 **Novedades**



## Puentes estrena imagen y concepto



*A partir de ahora incrementamos la frecuencia de la revista en respuesta a una mayor demanda de artículos y comentarios de expertos, esto según las encuestas que emprendimos hace algunos meses con nuestros lectores. De igual forma, hemos reestructurado nuestras entregas quincenales de noticias para alertar sobre hechos relevantes conforme vayan sucediendo. Los invitamos a consultar nuestra [página web](#), donde constantemente estamos colocando noticias e información pertinente. Un resumen de lo más destacado y reciente está disponible en la nueva sección de la revista llamada Sala de prensa (página 24).*

*El diseño es el resultado de incontables horas de investigación y consulta para modernizarnos y responder mejor a las necesidades de nuestra audiencia. La revista es visualmente más ligera, requiere menos tinta para su impresión y está optimizada para facilitar su lectura en monitores, dispositivos móviles y tabletas.*

*En este primer número de la nueva etapa de Puentes incluimos una variedad de artículos sobre aspectos relevantes para la región en temas como propiedad intelectual, acuerdos comerciales, dimensión social de la globalización, cambio climático y medio ambiente.*

*Agradecemos el aporte de Johanna von Braun respecto a la negociación de los capítulos de propiedad intelectual en los TLC de los EE.UU. con Colombia y Perú; de Suyen Alonso Ubieta, editora de Puentes, en torno al Informe del Comercio 2011 de la OMC sobre los acuerdos comerciales preferenciales; y de Luis Alonso Sancho sobre la "diáspora" laboral como elemento para el desarrollo en América Latina.*

*En esta edición también incluimos las colaboraciones de Marisa Escobar, Francisco Flores López y Victoria Clark del Stockholm Environment Institute sobre desarrollo sin carbono en América Latina y el Caribe a través del uso de herramientas para la planificación de agua y energía; y de Roy Mora, Fernando Sáenz y Jean François Le Coq en relación a los conceptos de servicios ambientales y servicios ecosistémicos, y su aplicación práctica en Costa Rica.*

*Como siempre, agradecemos su preferencia. Próximamente dedicaremos un espacio a las cartas y sugerencias a los editores, por lo que los invitamos a enviarnos sus opiniones a [puentes@ictsd.ch](mailto:puentes@ictsd.ch). Esperamos que nuestro esfuerzo y el de las instituciones que representamos sea de su agrado y que contribuya a nuestro objetivo de fortalecer el conocimiento de la relación entre comercio y desarrollo sostenible en América Latina.*

*Muchas gracias.*

*El equipo de Puentes*



## PROPIEDAD INTELECTUAL

# La negociación en propiedad intelectual en los Tratados de Libre Comercio de los EE.UU. con Colombia y Perú

Johanna von Braun

*Después de cinco años de deliberaciones en el Congreso de los Estados Unidos (EE.UU.), el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre EE.UU. y Colombia finalmente fue aprobado en octubre de 2011 y el próximo 15 de mayo entrará en vigor. A efectos de verificar el cumplimiento de sus compromisos en el marco de dicho acuerdo, el gobierno colombiano entró en el llamado proceso de certificación que entre otros aspectos se centró en valorar si existen suficientes mecanismos de protección de los trabajadores.*

## **El carácter no-comercial de acuerdos comerciales – el quid de vinculación de temas de negociación**

En los Tratados de Libre Comercio de los EE.UU. con el Perú y Colombia, junto a temas tradicionalmente vinculados al comercio tales como el acceso al mercado, se incluyen sendos capítulos donde se abordan desde normas aduaneras hasta telecomunicaciones, pasando por inversiones extranjeras, servicios y propiedad intelectual. Algunos de estos capítulos provocaron importantes protestas públicas durante las negociaciones, precisamente por su impacto en sectores que tradicionalmente escapan al ámbito de la política comercial, tales como la salud pública, el medio ambiente o las políticas sociales.

La negociación conjunta de temas tan diferentes en un único acuerdo requiere de un gran esfuerzo de coordinación política. La toma de decisiones que tradicionalmente caía bajo la jurisdicción de los ministerios de salud o medio ambiente ahora se ve afectada por un acuerdo que en muchas ocasiones es competencia del ministerio de comercio o industria.

En algunos casos, los compromisos asumidos pueden estar en total contradicción con la dirección política tomada anteriormente por el ministro en cuestión, que a su vez pudo haberla elaborado en colaboración con una serie de grupos de interés. Por ejemplo, los EE.UU. tienden siempre a presionar en sus TLC por conseguir mayores niveles de derechos de propiedad intelectual, lo que a su vez puede afectar la política en materia de medicamentos del ministerio de salud, la cual se construye cuidadosamente en coordinación con hospitales, juntas médicas y proveedores de servicios médicos. Si los derechos de propiedad intelectual se hubieran negociado en un acuerdo independiente, es muy improbable que el ministerio de salud hubiera aprobado algún incremento en la protección de patentes.

La medida en que los respectivos ministerios sean capaces de influir en el resultado de las negociaciones de los TLC dependerá del proceso nacional de toma de decisiones, donde se definen las posiciones y las prioridades en la hoja de ruta de los negociadores. Como consecuencia, para entender la posición de un país en las negociaciones internacionales, es esencial emprender un estudio sobre el proceso interno de toma de decisiones.

## **Los TLC de EE.UU. con Colombia y con Perú como casos de estudio**

El resultado de las negociaciones en materia de propiedad intelectual en los TLC de los EE.UU. con el Perú y con Colombia fue una cuestión un tanto peculiar. Las negociaciones comenzaron en mayo de 2004 en Cartagena de Indias, Colombia, y se prolongaron durante más de 18 meses. Los Estados Unidos llegaron a un acuerdo con Perú en diciembre de 2005 y con Colombia en febrero de 2006. El grupo de negociación andino<sup>1</sup>, bajo la supervisión de sus respectivos ministerios de comercio, contaba con un equipo muy capaz en materia de derechos de propiedad intelectual que incluía representantes muy preparados de sus respectivos ministerios de salud. A diferencia de muchos otros países en desarrollo que negociaron un TLC con EE.UU., el equipo andino no sólo incluía funcionarios de salud pública sino que también contaba con el compromiso al más alto nivel político de que el acuerdo



## Las principales características de los capítulos relacionados con PI-Salud en los tratados con Colombia, Panamá y Perú

Los capítulos originales sobre PI contenidos en los TLC concluidos con Colombia, Panamá y Perú, incluían las disposiciones convencionales que los EE.UU. negociaron antes con Chile y en el CAFTA-DR (en el caso de tratados firmados con países latinoamericanos), y en muchos casos reprodujeron los exhaustivos capítulos sobre PI incluidos en los TLC firmados con Australia, Marruecos, Singapur y otros países. Las modificaciones realizadas en el caso de Colombia, Panamá y Perú son el resultado de un acuerdo bipartidista alcanzado el 10 de mayo del 2007 entre el Congreso y el gobierno de los EE.UU., cuyo objetivo fue permitir la ratificación de estos últimos tratados. Además del tema de acceso a medicamentos, el acuerdo incluyó cambios en el texto de los TLC sobre estándares básicos laborales y medio ambiente.

Con respecto al acceso a medicamentos, representó cambios en cinco aspectos de los TLC, a saber: exclusividad de datos, extensiones de patentes, vinculación entre la aprobación de medicamentos y el estado de las patentes, carta paralela sobre salud pública y una cláusula de revisión sobre desarrollo económico.

Fuente: Roffe, Pedro y Vivas, David, "La propiedad intelectual en los Tratados de Libre Comercio: ¿un cambio de política?", *Puentes*, Vol. 8, No. 3, julio 2007, p. 9.

final respetaría las obligaciones en materia de propiedad intelectual del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).

Sin embargo, al cabo de 12 sesiones de negociación muy difíciles que incluyeron varias controversias domésticas, tres funcionarios de los ministerios de salud de Colombia abandonaron el equipo alegando que no se había logrado ningún avance con respecto a los problemas de salud pública en Colombia, ya que EE.UU. mantenía una posición de inflexibilidad en referencia a los derechos de propiedad intelectual que excedían lo establecido en ADPIC. Asimismo, alegaron que sus jefes de negociación habían puesto fin a la etapa de las "negociaciones técnicas" y el comienzo de la fase de "negociaciones políticas" donde se otorgarían las últimas concesiones para concluir el TLC.

Y efectivamente los capítulos sobre propiedad intelectual de los acuerdos terminados a finales de 2005 y comienzos de 2006 tenían un gran parecido a TLC anteriores firmados por los EE.UU., y no reflejan la presencia de funcionarios de salud pública en las negociaciones.

El 7 de noviembre de 2006, casi un año después de que los acuerdos con Colombia y Perú fuesen suscritos por las Partes, las elecciones en el Congreso de los EE.UU. dieron lugar a una mayoría demócrata. A consecuencia de ello, en mayo de 2007 se hizo pública una nueva agenda, resultado de un acuerdo bipartito, en materia comercial, "*New Trade Agenda for America*". La nueva agenda, incluía además de diversos cambios en la normativa laboral y de medio ambiente, medidas específicas en materia de protección de la salud pública parecida a la que los negociadores de Colombia y Perú habían intentado en vano de integrar en las negociaciones. En julio de 2007 y con efecto retroactivo, se agregaron estas enmiendas a los textos finales de los TLC suscritos con Colombia y Perú (y Panamá), alejándose de la pauta sobre derechos de propiedad intelectual que los EE.UU. habían sostenido y desarrollado desde la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

## La política doméstica de negociar acuerdos internacionales

A lo largo de las negociaciones las autoridades de salud pública de Colombia y Perú, estuvieron expuestas a tremendas presiones debido a los procesos nacionales de toma de decisiones. A pesar de que su plena integración en los equipos de negociación constituyó un éxito considerable para los activistas no gubernamentales, en gran medida esta participación no dio los frutos esperados. En el momento en que los jefes de negociación y la autoridad ejecutiva consideraron que las disposiciones y principios sobre salud pública entorpecían la hoja de ruta de los EE.UU., empezaron a alejarse de los compromisos contraídos con las autoridades sanitarias.

Como señalan los teóricos de la noción de los "Dos Niveles de Juego" (*Two-Level Game*), paradójicamente el poder de negociación puede desprenderse de una posición negociadora más débil. Los negociadores que operan bajo condiciones estrictas, como por ejemplo a través de complejos equilibrios de poderes nacionales, se encuentran en una mejor posición para alcanzar sus objetivos al legítimamente tener las manos atadas a efectos de conseguir compromisos futuros.

Mientras que esta táctica de negociación es muy común en la estrategia negociadora estadounidense, Perú y Colombia no quisieron seguir esta vía. Lo anterior debido a varios factores. En primer lugar, una estructura más rígida hubiera significado tener que descentralizar el proceso hacia otros actores gubernamentales. En segundo término, hizo falta una gran voluntad política para hacer frente al equipo de los EE.UU. en temas que no están claramente centrados en la agenda de negociación. En tercer lugar y tal vez el más importante, los jefes negociadores no estaban convencidos sobre la opción de un no acuerdo pues creían firmemente en la necesidad de asegurar a toda costa el acceso permanente y preferencial al mercado estadounidense. Las ambiciones personales también podrían haber jugado un papel importante. El ex Presidente de Perú, Alejandro Toledo, expresó en varias ocasiones su deseo de cerrar el acuerdo durante su mandato, incluso si ello significaba tener que lograrlo sin Colombia. Esto no pasó desapercibido por el equipo de negociación de los EE.UU.. Conscientes de que los gobiernos colombiano y



peruano no arriesgarían el éxito de las negociaciones, se sintieron con fuerza suficiente para mantener una postura de inflexibilidad durante todo el proceso.

Esta postura se vio reforzada por el hecho de que la negociación sobre propiedad intelectual estaba atada a otros temas cruciales como el acceso al mercado. A pesar de que la mayor parte de disposiciones de acceso preferencial al mercado incluidas en el TLC ya estaban cubiertas por la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (o ATPDEA por sus siglas en inglés), el hecho de obviarlo en los TLC podría haber puesto en peligro el mantenimiento de dichas preferencias dada su naturaleza transitoria. Ello disminuyó sustancialmente la consideración de cualquiera otra opción e hizo que los grupos nacionales que dependían de tales preferencias se constituyesen en férreos defensores de los Tratados de Libre Comercio.

### **Las razones detrás de la postura estadounidense y el resultado final**

Para comprender el origen de la posición de absoluta inflexibilidad de los EE.UU. en el tema de propiedad intelectual, hay que examinar el marco general de las políticas nacionales comerciales de dicho país. Si bien los grupos industriales habían desempeñado tradicionalmente un papel importante en la política comercial del país, ello se acentuó todavía más en los años previos y durante las negociaciones con los países andinos. La fuerte alianza de la industria farmacéutica con el Partido Republicano, sobre todo bajo la Administración Bush, le otorgó un poder sin precedentes en esta materia. Asimismo, la Oficina del Representante Comercial de los EE.UU. (o USTR por sus siglas en inglés) y el Congreso se habían acostumbrado a los servicios prestados por la industria durante las negociaciones y a su capacidad de cabildeo para conseguir la ratificación de los acuerdos. La combinación de estos factores convirtieron al sector industrial en uno de los actores más influyentes en la USTR y sus prioridades estaban entre las más importantes en la hoja de ruta de la gran potencia.

La poderosa influencia de la llamada industria farmacéutica innovadora sufrió a lo menos temporalmente un duro golpe. El giro institucional instigado por la victoria demócrata en las elecciones parlamentarias de 2006 puso freno al acceso del cual disfrutaban varios grupos de interés en la formulación de políticas comerciales. Algunas coaliciones antes excluidas ganaron protagonismo en el proceso acumulando un nuevo set de prioridades a la hoja de ruta del país. Detrás de esta dinámica se encontraban algunos de los actores sociales más poderosos de los EE.UU. tales como los sindicatos, que impulsaron nuevas políticas en materia laboral y ambiental.

Otro conjunto de prioridades fue puesto en la mesa por grupos preocupados por el acceso a la salud, de manera similar a las medidas propuestas por las autoridades andinas sanitarias durante las negociaciones. Estas se basaban en los principios que habían sido promovidos durante varios años por defensores de la salud pública y por un pequeño grupo de congresistas demócratas estadounidenses. Pese a que estas demandas no tenían mucho peso político, ni siquiera en el nuevo ambiente político posterior a las elecciones de 2006, la reorganización institucional les dio la oportunidad de aglutinarlas junto a un conjunto mucho más potente de demandas enarboladas por movimientos sindicales y de defensa del medio ambiente. Esta alianza estratégica les permitió a los defensores del acceso a los medicamentos "tomar prestado cierto poder" para reformular algunos aspectos de las hasta entonces intocables orientaciones sobre los derechos de propiedad intelectual defendidas desde el TLCAN. A pesar de que los capítulos de derechos de propiedad intelectual incluyen disposiciones que van más allá del ADPIC, lo finalmente logrado constituyó un punto de ruptura respecto a textos anteriores.

### **Una reflexión a futuro**

El proceso y el resultado de estas negociaciones demuestran que ciertas posturas (como por ejemplo, la posición de las autoridades de salud andinas de que la salud pública no es negociable) no son por sí mismas suficientes para promover un cambio de política. Ellas deben estar respaldadas por agentes políticos cuya influencia esté sustentada en instituciones y estructuras políticas. La falta de apoyo político a los objetivos de salud pública en Perú y Colombia fue el resultado de procesos de decisión, que derivaron



en la prioridad atribuida a las políticas de acceso al mercado por encima de otras preocupaciones. Asimismo, el enorme peso de la industria farmacéutica estadounidense en un sistema político que le da plenos poderes al sector privado en el diseño de sus políticas comerciales, acabó por debilitar el énfasis en favor de la salud pública. Sólo después de un giro institucional en el país del Norte se pudieron integrar principios pro salud pública en la hoja de ruta nacional. Está claro, sin embargo, que dada la reciente conclusión de la negociación del Acuerdo Comercial contra la Falsificación (o ACTA por sus siglas en inglés) y los procesos en curso del Acuerdo Transpacífico, estos logros fueron efímeros.

La importancia de integrar las prioridades de salud pública en las negociaciones sobre los derechos de propiedad intelectual y demás negociaciones afines va mucho más allá de la salud pública misma. Por encima de todo plantea interrogantes sobre la medida en que los procesos de toma de decisiones políticas en materia comercial consideran del todo la larga lista de aspectos en juego. En un momento en que los acuerdos comerciales se están volviendo cada vez más vastos y afectan a un abanico creciente de políticas públicas que perduran en el tiempo, debemos preguntarnos si las actuales instituciones pueden realmente gestionar eficazmente la pluralidad de cuestiones involucradas. Las autoridades comerciales tienen en sus manos importantes decisiones sobre temas tan trascendentales como medio ambiente, salud, educación, justicia o derechos laborales, todos ellos parte de los acuerdos comerciales. No obstante, dichas autoridades están naturalmente inclinadas a privilegiar medidas que favorecen preferencias comerciales. Sin embargo, es sólo a través de un proceso de toma de decisiones que sea igualmente comprehensivo tal como el alcance del acuerdo a negociar, que se podrá conseguir un resultado adecuado y equilibrado.

**Nota:** Este artículo es una versión editada y reducida de las principales lecciones y conclusiones de la obra de Johanna von Braun, *The Domestic Politics of Negotiating International Trade: Intellectual Property Rights in US-Colombia and US-Peru Free Trade Agreements*, Routledge, 2011.

- 
- ❶ En un principio las negociaciones se habían previsto como un TLC entre los Estados Unidos y la Comunidad Andina (excepto Venezuela). Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia (como observador) negociaron de forma conjunta. Sin embargo, durante el proceso tanto Ecuador como Bolivia cayeron y Perú y Colombia terminaron de completar sus respectivos acuerdos con los EE.UU. por separado.



**Johanna von Braun**

Doctora en Derecho por el Centro de Derecho Mercantil, Universidad de Londres. Especialista en las áreas de propiedad intelectual, comercio y desarrollo. Actualmente trabaja para Natural Justice en Sudáfrica, donde se enfoca en la implementación del Protocolo de Nagoya sobre Acceso y Distribución de Beneficios. [jvonbraun@gmail.com](mailto:jvonbraun@gmail.com)



## ACUERDOS COMERCIALES

# La OMC y los acuerdos preferenciales: Informe del Comercio Mundial 2011

Suyen Alonso Ubieta

*La tendencia al establecimiento de Acuerdos de Comercio Preferenciales (ACP) no es reciente y ya desde antes del GATT de 1947 existían compromisos de este calibre. En las últimas dos décadas del presente siglo los ACP se han llegado a cuadruplicar, situación que ha permitido identificar con mayor claridad tanto la naturaleza y multiplicidad de factores que explican el crecimiento de estos acuerdos, así como su evolución en el tiempo.*

Autores como Bhagwati (2008), consideran que la proliferación de los ACP ha dado paso a un debilitamiento del sistema de comercio multilateral y evalúan con gran pesimismo la estrategia que algunos países y regiones han desarrollado a través de ellos, llegando incluso a afirmar que la negociación de acuerdos bilaterales y regionales es responsable del nulo avance de la Ronda de Doha. Asimismo, hay posturas a favor, que con vehemencia sostienen que los ACP tendrán un efecto positivo en Doha al mejorar la capacidad de negociación de los actores y la consolidación de reglas comerciales más claras. En ambos extremos, también existen posiciones intermedias que sostienen que no existe causalidad entre el surgimiento del regionalismo y el estancamiento del multilateralismo, sino más bien que son dos caras de la misma moneda.

Esta última postura es el punto de partida del más reciente Informe sobre el Comercio Mundial 2011<sup>1</sup> de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el cual enfatiza que regionalismo y multilateralismo son enfoques complementarios que conviven en una estructura mucho más compleja, donde "los acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales coexisten dentro de un sistema "de varias velocidades" o "geometría variable", a través del cual se deben potenciar las sinergias e identificar las incongruencias. Estos hechos llevan a que el tema de fondo del Informe 2011 de la OMC sea la mejora en la comprensión de los ACP y su papel en las corrientes mundiales de comercio.

Además de analizar el entorno comercial internacional durante 2010, el citado informe hace una revisión histórica de los ACP y su situación actual, analiza el porqué de su establecimiento, haciendo hincapié en los factores más allá del comercio preferencial y finaliza con reflexiones en torno a la interacción entre los ACP y el sistema de comercio multilateral.

## Evolución reciente de los ACP

Según la OMC (2011:57), hay una amplia variedad en el total y promedio de los acuerdos intrarregionales e interregionales. En el ámbito intrarregional, la Unión Europea (UE) ocupa el primer lugar en cuanto al número de ACP suscritos. La misma historia del continente puede dar explicación a ello, pues desde antes de la conformación de la Comunidad Económica Europea (CEE) hasta el establecimiento de la Comunidad Europea en 1993, ha sido un bloque que ha adoptado abiertamente el regionalismo. En contraste se encuentran los países africanos, que pese a la suscripción de un número extenso de acuerdos dentro de África y con otras regiones, aun no cuentan al menos, con un acuerdo por país.

En lo que respecta a los acuerdos interregionales, el número tanto en términos absolutos como promedio es considerablemente alto en América del Norte, del Sur y Central. Esta situación contrasta con la tendencia seguida por los países asiáticos, que aun con la importancia económica que representan, su participación en acuerdos comerciales de este tipo es bastante inferior a la media del Hemisferio Occidental.

En lo que respecta a Latinoamérica, la participación de países como Perú y Chile ha marcado sus estrategias de desarrollo e integración comercial durante los últimos veinte años. Si bien la UE ocupa el primer lugar a escala mundial en número de acuerdos (30), la participación de Chile con 26 acuerdos es muy destacable, así como la México con 21.



A ellos les sigue la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) con 22, y países como Singapur (19), Egipto (18) y Turquía (17). Con un número inferior, pero no poco significativo, se localizan otras economías emergentes, como Brasil (13), India (12) y China (10).

La suscripción de acuerdos ha aumentado en los países asiáticos, siendo Singapur e India los ejemplos más claros, mismos que han suscrito la mayoría de sus acuerdos después del año 2000. Pero este fenómeno no ha sido exclusivo de dicha región, sino que en el continente americano, los EE.UU. y países de América del Sur como Perú — con 10 acuerdos suscritos — y Brasil, han seguido esta tendencia. En el caso de los EE.UU., de los 11 acuerdos en vigencia, nueve fueron negociados a partir de 2000.

### **Más allá de las preferencias arancelarias: la integración profunda**

En las últimas dos décadas, el número de ACP se han cuadruplicado, contabilizándose al año 2010 cerca de 300 acuerdos activos en la OMC<sup>2</sup>. Indudablemente el comercio entre los países aumenta conforme se suscriben acuerdos. En este sentido, lo paradójico que destaca el informe es que aun considerando las modalidades NMF y la exclusión de productos, sólo el 16% del comercio mundial tiene derecho a aranceles preferenciales y menos del 2% obtiene preferencias con márgenes superiores a 10%.

Si bien el proceso de liberalización en el régimen NMF para todos los Miembros de la OMC se aceleró a finales de los años ochenta e inicios de los noventa, estos siguieron reduciéndose hasta llegar a una media del 3% aproximadamente en 2009<sup>3</sup>. A la anterior situación le precedió una disminución de los aranceles medios aplicados en todas las regiones. Sólo por citar algunos ejemplos, en América del Sur y Central, el tipo arancelario medio descendió de más del 30% a comienzos de los años noventa a menos del 10% una década después. Para este mismo periodo, los aranceles NMF aplicados en África disminuyeron de un tipo medio aproximado del 30% a alrededor del 12% en 2009.

---

*Todos los Miembros de la OMC (excepto Mongolia) son al menos parte de un acuerdo comercial preferencial.*

---

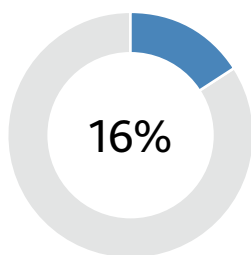
Esto lleva a concluir que si bien inicialmente las naciones suscribían ACP con miras a evitar aranceles NMF altos, el 84% del comercio mundial de mercancías tiene lugar en el régimen NMF (el 70% si se incluye el comercio interno de la UE). Además, el margen preferencial global ponderado en función del comercio no pasa del 1% (el 2% si se incluye el comercio interno de la UE). Por tanto, los factores han variado y los promedios arancelarios han disminuido marcadamente, constituyéndose en una motivación menos fuerte para formalizar un ACP.

Entonces si los aranceles han perdido importancia en el marco de los ACP, ¿qué se negocia en estos acuerdos? La evidencia empírica expuesta en el Informe de la OMC demuestra que elementos como los derechos de propiedad, derechos de establecimiento, movimiento temporal de personal, servicios, facilitación del comercio entre otros, son los factores claves en este tipo de acuerdos, impulsando así la consolidación de estructuras y normas más del tipo integración profunda que esquemas de integración superficial.

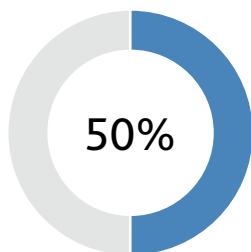
Esta modalidad de acuerdos comerciales, a diferencia de aquellos que se puedan concibir como superficiales, no sólo conceden un trato nacional no discriminatorio a las mercancías y a las empresas extranjeras, sino que también llegan a incidir en las políticas económicas nacionales, por ejemplo, por medio de la armonización de los reglamentos nacionales en el caso de servicios financieros.

Las áreas incluidas en los ACP ubicadas dentro de los esquemas de integración profunda, según Horn et al. (2010), tienen que ver tanto con esferas normativas como con la definición de aplicabilidad legal. De acuerdo con el análisis de los autores, en los ACP, los compromisos en materia de servicios, inversión, protección de la propiedad intelectual, obstáculos técnicos al comercio y política de competencia desempeñan un importante





Porcentaje del comercio mundial recibe trato preferencial.



Porcentaje del comercio mundial tiene lugar entre países que son parte de acuerdos comerciales preferenciales.

Fuente: OMC (2011).

papel. Es así como llegan a clasificar 52 esferas normativas, divididas en dos grupos: a) disposiciones OMC+, comprendidas en el mandato actual de la OMC y sujetas a algún tipo de compromiso con arreglo a los Acuerdos de la OMC; estas disposiciones reafirman los compromisos contraídos y prevén nuevas obligaciones; y b) disposiciones OMC-X, referidas a obligaciones ajenas al mandato actual de la OMC entre las que destacan áreas como seguridad nuclear, minería, medidas sobre inversión, movimientos de capital, entre otras. De las 52 esferas normativas identificadas, existen 14 dentro de la primera categoría (OMC+) y 38 catalogadas como OMC-X, tal y como se muestra a continuación.

**Cuadro 1. Esferas Normativas OMC+ y OMC-X**

Esferas OMC+	Esferas OMC-X		
ACP productos industriales	Lucha contra la corrupción	Cooperación cultural	Diálogo político
ACP productos agrícolas	Política de competencia	Diálogo sobre política Económica	Administración pública
Administración aduanera	Leyes Ambientales	Educación y capacitación	Cooperación regional
Impuestos a la exportación	Derechos de PI	Energía	Investigación y tecnología
Medidas MSF	Medidas sobre inversión	Asistencia financiera	PYME
Empresas comerciales del estado	Reglamentación del mercado laboral	Salud	Asuntos sociales
OTC	Movimiento de capital	Derechos humanos	Estadísticas
Medidas compensatorias	Protección del consumidos	Inmigración ilegal	Impuestos
Medidas Antidumping	Protección de la información	Drogas ilícitas	Terrorismo
Ayuda estatal	Agricultura	Cooperación industrial	Visados y asilos
Contratación pública	Aproximación de la legislación	Sociedad de la información	
MIC	Aspectos audiovisuales	Minería	
AGCS	Protección civil	Blanqueo de dinero	
ADPIC	Políticas de innovación	Seguridad nuclear	

Fuente: Horn et al (2010) - Citado por OMC (2011:129)

Aunque parecería que el tema arancelario pierde importancia como dinamizador principal de los ACP, realmente los nuevos motores para la consolidación de estos esquemas — como pueden ser las políticas de innovación, las políticas de competencia, la cooperación regional — tienen estrecha vinculación con las medidas en frontera, principalmente porque cuando las fronteras son más abiertas, las políticas nacionales en campos como agricultura, tecnologías y comercio son más sensibles. Esto a la postre crea problemas más complejos de coordinación entre la normativa pactada en el acuerdo y la que realmente se ejecutará en el ámbito nacional. Lo anterior desencadena en la necesidad de cubrir en un acuerdo de comercio “todos los extremos” que podrían incidir en la gobernanza del Estado y en sus políticas públicas. De ahí que incluso las denominaciones actuales de los acuerdos comerciales reflejen este carácter evolutivo, tal y como se da en el caso del acuerdo entre Japón y Singapur denominado “Acuerdo para una Asociación Económica en la Nueva Era” y el “Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea”, donde aspectos como el diálogo político y la cooperación técnica adquieren relevancia.

Aunado a estos elementos, también existe otro tema de fondo que se deslinda de los esquemas de integración profunda y que tiene que ver con la promoción de acuerdos interregionales a fin de perfeccionar redes productivas globales y mejorar la competitividad



de sus empresas. Esto debido a que si los obstáculos transfronterizos se disminuyen y las políticas nacionales se armonizan, las redes transfronterizas de producción pueden funcionar sin tropiezos. El caso de Costa Rica destaca en este sentido, dada la integración que en los últimos 10 años el país ha logrado en redes de producción mundial como lo son la automotriz, la de productos electrónicos, dispositivos médicos, industria aeronáutica y aeroespacial y equipo de filmación y difusión. Para 2009, más del 25% de las exportaciones totales de mercancías de Costa Rica estaban directamente relacionadas con redes de producción de productos electrónicos, y China era el principal interlocutor comercial<sup>4</sup>.

En otras latitudes, los acuerdos comerciales en Asia Oriental también evidencian el carácter evolutivo de la producción compartida a nivel internacional y el grado de vinculación entre las redes de producción y la integración profunda. Al respecto, es necesario destacar que este argumento no es la constante, pues en el caso de los acuerdos suscritos en África, la reducción arancelaria es el dinamizador central.

### Reflexiones finales

El principio de trato NMF es un pilar esencial del sistema multilateral de comercio. Sin embargo, el mismo sistema ha dado cabida a que también se puedan conceder tratos preferenciales por medio de otras figuras, como los son las zonas de libre comercio o las uniones aduaneras, lo que inicialmente se constituyó como el principal factor para la suscripción de acuerdos de comercio preferencial. En las últimas dos décadas la situación ha cambiado y la evolución misma de estos acuerdos ha definido una transición desde una motivación estrictamente arancelaria hacia otra más compleja que entraña arreglos institucionales más estructurados e involucra nuevos actores, como las economías emergentes de Asia y Oriente Medio, además de los tradicionalmente activos, como la Unión Europea, Chile y México.

En el trasfondo, los datos expuestos en el Informe de la OMC evidencian una mejor comprensión y desarrollo de esquemas de integración profunda, las cuales enfatizan ventajas como la reducción de costos de transacción, el mejoramiento de normas comunes, institucionalidad, mercados regionales e interregionales y sobre todo el fortalecimiento de redes productivas. No obstante, los efectos generados y esperados de cada acuerdo son heterogéneos ya que dependen directamente de la anatomía específica que adopten, el nivel de integración esperado y el contexto político-comercial en que se desarrolle.

---

① Organización Mundial del Comercio (2011). *La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia, Informe del Comercio Mundial 2011*. Disponible en <http://bit.ly/pUpq0n>

② Los ACP pueden adoptar dos figuras: los tratados de libre comercio y las uniones aduaneras.

③ Esta etapa ocurrió cuando la mayoría de los países en desarrollo redujeron los aranceles aplicados, sin embargo, ya los países desarrollados aplicaban tipos bajos; alrededor del 6% a finales de 1980.

④ Citado por OMC (2011:148).



**Suyen Alonso Ubieta**

Investigadora asociada, Centro Internacional de Política Económica Universidad Nacional de Costa Rica y editora de la Revista Puentes.  
[suyenalonso@gmail.com](mailto:suyenalonso@gmail.com)



## DIMENSIÓN SOCIAL

# La “diáspora” laboral como elemento para el desarrollo en América Latina

Luis Alonso Sancho Rubí

*El aprovechamiento del acervo de la fuerza laboral que se ha desplazado hacia otros países empieza a considerarse como un insumo de importancia en el proceso de desarrollo. Si bien los esfuerzos en América Latina y el Caribe en ese sentido son incipientes, algunos países como Chile y México han avanzado en el desarrollo de iniciativas de colaboración orientadas al aprovechamiento de la capacidad de la mano de obra emigrada en áreas de valor agregado de provecho para el país de origen.*

El concepto tradicional de “diáspora”, de connotaciones más culturales, se utiliza también para explicar el fenómeno de la partida de la fuerza laboral desde sus países de origen hacia nuevos destinos. De acuerdo a la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), si bien no hay una definición convenida para el término, se entiende por diáspora “las personas y poblaciones étnicas, individuos y/o miembros de redes y de asociaciones organizadas que dejaron sus patrias de origen y que mantienen una relación con sus países”. Se hace especial énfasis en la dimensión transnacional de las diásporas, la relación entre el país de origen y de destino, más que en la connotación histórica<sup>1</sup>.

A este respecto, es notable el énfasis en la dimensión transnacional, al considerar el fenómeno en dos vías: 1) como un proceso de implantación continua de la fuerza laboral en el mercado de destino, y 2) como una forma fuerte de vinculación tanto individual como colectiva del exterior con su país de origen. Es así como el significado atribuido a la “diáspora” implica “principalmente la identidad común entre estos grupos donde sea que residan (...) lo que marca la diferencia entre las diásporas y los migrantes transnacionales”<sup>2</sup>.

La necesidad y gradual surgimiento de nuevas teorías sobre los múltiples niveles de asociación que el emigrado desarrolla entre su país de origen y su nuevo destino — las cuales contrastan con teorías anteriores, donde el emigrado se desvincula de su país de origen y es absorbido por su nuevo destino geográfico — no impide la posibilidad de determinar algunas generalidades sobre el proceso de migración y vínculo al país de destino. Por ejemplo, un elemento específico de interés para el tema del desarrollo asociado al emigrante es el hecho de que cuando la migración es masiva y motivada por conflictos políticos, es muy posible que los migrantes se involucren más en actividades comunitarias como una forma de mantener la relación con su país de origen, y de ser posible, su posterior reintegración. Lo anterior contrasta cuando la migración se basa en decisiones individuales debido a que el migrante tiende a ser más selectivo en las actividades “comunitarias” transnacionales en las cuales participa y la motivación a organizarse tiende a ser menor.

Asimismo este proceso de migración de la fuerza laboral, asociado a decisiones individuales, se relaciona con características como la baja inversión en investigación y desarrollo tecnológico — limitante de oportunidades para científicos y académicos — inestabilidad política y económica, y la falta de programas de actualización profesional que aseguren el acceso a nuevas tecnologías y promuevan la competitividad de la industria nacional. Estas limitantes afectan severamente las perspectivas por parte de nuevos participantes en el mercado laboral y los motivan a salir de su país de origen en busca de mejores posibilidades, dando paso así a una importante transferencia de recursos productivos provenientes de los países que más requieren la retención de estas capacidades.

### Diversidad de enfoques para lograr la vinculación efectiva de la diáspora

A partir de los años noventa es cuando los países latinoamericanos y caribeños empiezan a incursionar con mayor intensidad en el desarrollo de políticas de vinculación con la diáspora, más allá de las relaciones típicas de tipo migratorio-consular. La gradual



## US\$ 58.100 millones

Cantidad de remesas que se estima recibieron los países en desarrollo de América Latina y el Caribe en 2010.

## 57,5 millones

Número estimado de migrantes internacionales en América Latina y el Caribe en 2010.

## 6,1%

Porcentaje de la población de la región constituido por migrantes internacionales.

## 50,1%

Porcentaje de mujeres migrantes internacionales en la región.

Fuente: Organización Internacional de las Migraciones (2011). <http://bit.ly/lmUgGz>

importancia del tema fue evidente durante la Sexta Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, realizada en Paraguay en mayo de 2006, donde se hizo patente el objetivo de facilitar la vinculación de los emigrados con sus países de origen a través de formas propicias para transferir oportunidades de inversión y habilidades para contribuir al desarrollo de las comunidades de origen. Con ello también se buscaba la organización de las colectividades de migrantes en las sociedades de destino, de forma tal que éstas pudieran garantizar una contraparte coordinada para realizar dichas transferencias.

A pesar del relativo acuerdo en torno a esta necesidad, los países que tratan de organizar dichos recursos recurren a enfoques heterogéneos para lograr una incorporación efectiva de la diáspora como mecanismo de desarrollo, en los cuales coexisten diversos niveles de desarrollo y éxito en temas relevantes, así como una diversidad de prioridades planteadas respecto a trabajo, instituciones participantes y grado de formalización de las propuestas en desarrollo. En general, estas iniciativas son de reciente implementación, por lo que no existen estudios a profundidad que permitan la evaluación comparativa de los resultados.



No obstante, es posible destacar algunos hechos estilizados que pueden mostrar características asociadas al proceso de vinculación de la diáspora regional. Las mismas son recabadas en un estudio realizado entre los países latinoamericanos y del Caribe, por parte de la OIM. Con el objetivo de analizar las principales características relacionadas a las iniciativas para el desarrollo de colaboración e integración con sus respectivas diásporas, es posible observar que:

- Con respecto a la presencia de programas y políticas, una gran mayoría de los gobiernos menciona poseer “fuertes compromisos” con sus respectivas diásporas, más allá de las simples políticas migratorias y de tipo consular. Dichas políticas, sin embargo, se refieren esencialmente a establecer medios de acercamiento de los habitantes nacionales en el exterior pues la presencia de iniciativas específicas sobre la vinculación de los extranjeros al desarrollo de sus países de origen tiende a ser menor.
- Las diversas instituciones encargadas de la atención a la diáspora en los países se ubican tanto a alto nivel (como ministerios o vice-ministerios en El Salvador, Haití y México) como en esferas menores (direcciones en Chile, Perú, Ecuador) o entes especializados a nivel gubernamental (Guatemala y República Dominicana). Esta diversidad de niveles de tratamiento conlleva una falta de capacidades de coordinación, la cual se suma al escaso intercambio de experiencias nacionales. Lo anterior, persiste como uno de los principales retos para una eficaz red de políticas de integración de los emigrados profesionales al desarrollo de sus países de origen.



- A su vez, estas diversas instituciones mantienen contacto con una gran diversidad de organismos que de alguna forma tratan de organizar la actividad de la diáspora en los países de destino. Dichas instituciones van desde asociaciones comunitarias hasta organismos no gubernamentales, así como personas independientes, cámaras, asociaciones laborales, embajadas y consulados en los países de destino.

### **Iniciativas en América Latina: los casos de Chile y México**

Si bien los países latinoamericanos reconocen la importancia de contar con la diáspora como un insumo para el desarrollo local, en general se admite que la integración de la misma se encuentra en estados incipientes o débiles, y que en muchos casos se relaciona principalmente con el manejo y aprovechamiento de los flujos de remesas que los migrantes remiten entre los países, así como el contacto con los trabajadores externos, ya sea a nivel consular o en términos de información sobre su desempeño en el exterior. Algunos países, entre ellos México y Chile, presentan casos interesantes respecto a mecanismos más avanzados para integrar la diáspora al desarrollo nacional.

En el caso de Chile, la red ChileGlobal se define como un intermediario entre "inversionistas ángel" y emprendimientos asociados a nacionales en el exterior<sup>3</sup>. El programa, a cargo de la Fundación Chile, procura elaborar iniciativas formales de colaboración con ejecutivos, profesionales y técnicos que radican en el exterior para el desarrollo de proyectos conjuntos y negocios de valor agregado que contribuyan al intercambio de conocimientos entre los migrantes y Chile. El desarrollo de la Red se basó en la experiencia de otros países, considerándose como ejemplos exitosos de esta idea los casos de emigrados desde la India, China e Israel. En estos casos, se observó que muchos emigrantes asumieron el rol de inversionistas pioneros en circunstancias donde principales mercados de capitales podrían considerar a esos países de alto riesgo.

---

*Desde la perspectiva de los formadores de política en los países de origen, cada migrante, y en el agregado cada diáspora, posee la capacidad de realizar una contribución continua y significativa para el desarrollo del país de origen.*

---

La experiencia del desarrollo de la red ChileGlobal se contempló como una forma de acelerar el progreso asociado a la diáspora laboral e incentivar oportunidades de intercambio de conocimientos a través de la transferencia de habilidades y capacidad de inversión. Lo anterior dentro del contexto de la conceptualización de redes, promovido por el Banco Mundial por medio del Programa "Diásporas", el cual facilita la participación de los emigrantes en el desarrollo de sus países de origen, mitigando así los efectos de la "fuga de cerebros" e incentivando en cambio la "circulación de cerebros".

Para el caso mexicano, a partir de 2005 se inició la organización de la Red de Talentos Mexicanos con la finalidad de aprovechar la capacidad de la diáspora mexicana y orientar los esfuerzos de colaboración hacia la generación de proyectos de alto valor agregado en áreas de desarrollo de negocios, educación para la innovación global y soporte a las comunidades mexicanas en el exterior.

Basados en la experiencia de ChileGlobal y en el contexto de los programas de diásporas del Banco Mundial, la Red se desarrolló como un proyecto conjunto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior, y del Consejo Nacional de Ciencia y la Tecnología (CONACYT), junto con el apoyo de la Fundación México-Estados Unidos para la Ciencia. Dentro de la Red se establecen los llamados capítulos regionales, los cuales poseen autonomía en la definición de sus áreas de interés y líneas de acción. Su énfasis original se orientó hacia la colaboración en ciencia y tecnología, pero a partir de 2009 expandió su interés hacia otras áreas, como las artes, el deporte, el



emprendedurismo joven, entre otras, enfatizando una concepción multi-disciplinaria del talento en el exterior.

### La relevancia de la política económica para la vinculación de la diáspora

Desde la perspectiva de los formadores de política en los países de origen, cada migrante, y en el agregado cada diáspora, posee la capacidad de realizar una contribución continua y significativa para el desarrollo del país de origen. Estas pueden abarcar desde el aporte de recursos económicos (remesas, inversiones, comercio) hasta el vínculo por medio de actividades empresariales, transferencia de conocimientos y competencias, y desarrollo de influencia política en el exterior. Es por esta razón que existe consenso de que "la medida en que pueden contribuir y contribuyen en el desarrollo depende principalmente de las políticas, los marcos institucionales y la coyuntura política y económica de los países de origen y de destino"<sup>4</sup>.

Para muchos países, la construcción de programas y políticas que mantengan el vínculo con ellos constituye una forma importante de canalizar el potencial de desarrollo asociado a los flujos migratorios, sobre todo para aquellos con alta capacidad intelectual y profesional, con modalidades de relación que pueden incluir desde incentivos para el retorno a sus países de origen hasta mecanismos para lograr la transferencia de conocimientos, tecnología y competencias laborales. Dichos programas están siendo reconocidos por los países como un elemento central del desarrollo económico, en el cual el interés por parte de estos programas no está orientado a evitar la migración de los trabajadores desde sus países de origen, sino en la adecuada administración de la relación con éstos.

Sin duda se trata de un reto difícil de conseguir puesto que se debe lograr un punto intermedio entre dos extremos. Por un lado, se debe conocer y hacer uso ventajoso de las redes de relaciones asociadas a los migrantes en el exterior, formalizando la vinculación de éstos con su país de origen. Por el otro, es necesario que dichas redes no se "formalicen en extremo", pues aunque funcional puede actuar en contra de su buena disposición reduciendo el espíritu de emprendedurismo y motivación intrínseca.

Pese a que es evidente que en América Latina existe un importante interés por el aprovechamiento eficiente de la diáspora laboral, el consenso que parece existir sobre la necesidad de aprovechar dichas capacidades no alcanza. En la región se observa a nivel una gran variedad de iniciativas, cuya formalidad y grado de especialización varían desde instancias a nivel ministerial y dedicación puntual a las respectivas diásporas laborales, hasta organismos y direcciones relacionadas pero con un menor grado de compromiso.

El principal reto para los países latinoamericanos en esta materia consistiría en garantizar mejores condiciones de desarrollo económico y social, que no solamente permitan la mayor absorción interna de los factores productivos de alta capacidad, sino que también incentiven a aquellas personas que ya han emigrado incrementen su aporte y colaboración con su país de origen.



**Luis Alonso Sancho Rubí**  
Economista, Universidad de Costa Rica y Master en Economía, ILADES-Georgetown University, Santiago, Chile y MGCI-CINPE, Heredia, Costa Rica. Consultor en economía y comercio internacional.  
[lasanchorb@gmail.com](mailto:lasanchorb@gmail.com)

<sup>1</sup> Organización Internacional para las Migraciones (2007), *Diásporas como Agentes para el Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Ginebra, Suiza. Disponible en <http://bit.ly/lrZD8Z>

<sup>2</sup> Ostergaard-Nielsen, Eva (2003), *International Migration and Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations*, Londres, Palgrave Macmillan Ltda.

<sup>3</sup> Para mayor información consultar <http://www.chileglobal.org/quienes-somos/>

<sup>4</sup> Ermólieva, E. (2011), *¿Fuga o intercambio de talentos? Nuevas líneas de investigación*, Nueva Sociedad, N° 233, mayo-junio de 2011.



## CAMBIO CLIMÁTICO

# Desarrollo sin carbono en ALC a través de la planificación de la energía y el agua

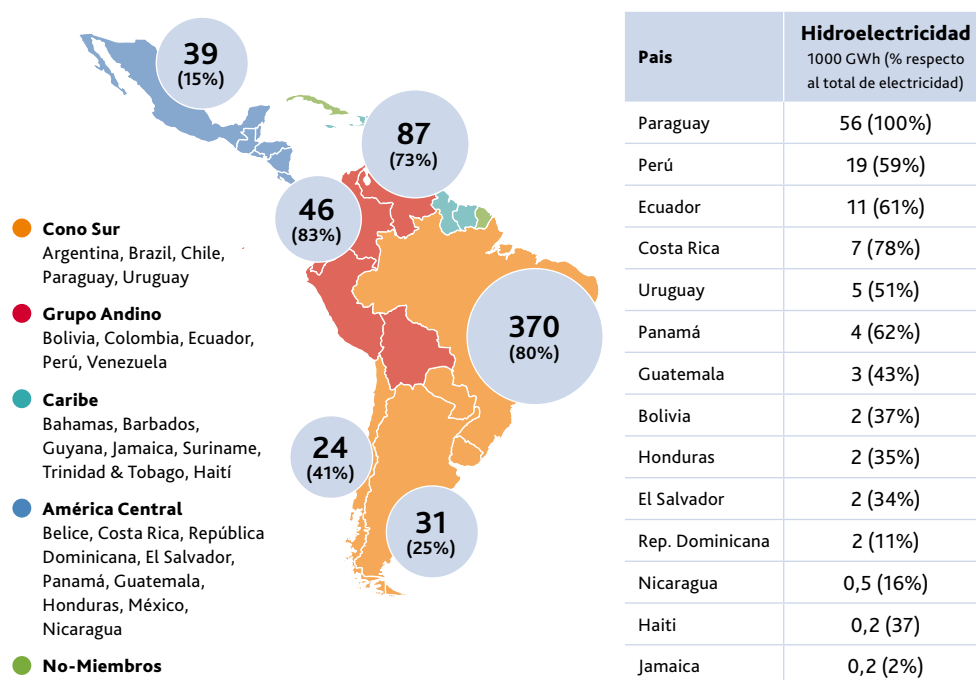
Marisa Escobar, Francisco Flores López y Victoria Clark

*La energía es esencial para el desarrollo, pero dada la urgencia de mitigar el cambio climático, los países en desarrollo se ven presionados a mantener sus emisiones de carbono bajas. Esto les deja tres opciones: abandonar el desarrollo, ignorar las preocupaciones relacionadas al clima, o tomar un tercer camino: buscar fuentes de energía que emitan poco o nada de carbono. Este artículo explora la tercera opción, que llamamos "desarrollo sin carbono" (DSC), y que propone la viabilidad de la energía hidroeléctrica como una fuente de energía de emisión baja para Latinoamérica y el Caribe (LAC) en vista del cambio climático.*

Se estima que la energía hidroeléctrica suministra el 46% de la electricidad de la región de LAC, mucho más que el promedio global de 16%, y aún así, sólo entre 21% y 38% del potencial hidroeléctrico de la región se ha aprovechado (el número más alto refleja el potencial "económicamente viable"). Latinoamérica cuenta con una base de energía hidroeléctrica considerable como punto de partida, pero variaciones en el suministro de agua debido al cambio climático, competencia entre usos y el crecimiento demográfico podrían frustrar los planes de un mayor desarrollo.

Los portafolios de energía, la disponibilidad de agua, y la producción de energía hidroeléctrica varían mucho en la región. Para cuantificar estas diferencias, compilamos datos sobre el agua, la energía y la energía hidroeléctrica para cada país. La figura 1 muestra la generación de energía hidroeléctrica a través de América Latina, por país y por las cuatro regiones que utiliza el Banco Interamericano de Desarrollo para clasificar a sus 26 miembros prestatarios: Cono Sur, Grupo Andino, Caribe y Centroamérica y otros.

**Figura 1. Generación hidroeléctrica en LAC en miles GWh**  
Porcentaje respecto al total de electricidad generada



Fuente: Datos sobre la electricidad de la Agencia Internacional de Energía, datos de 2008, (<http://www.iea.org/country/index.asp>); clasificación regional del Banco Interamericano de Desarrollo.



Como se muestra en la Figura 1, el Cono Sur produce la mayor cantidad de energía hidroeléctrica (484.458 GWh), o el 68% de su producción total de electricidad. El Grupo Andino, por su parte, produce el 71% (165.859 GWh) de su electricidad en centrales hidroeléctricas. En América Central, México es responsable de la mayor cantidad de energía hidroeléctrica producida, 39.178 GWh, o 15% de su generación nacional de electricidad (258, 913 GWh), pero todos los demás países producen una mayor proporción de su electricidad de energía hidroeléctrica, encabezados por Costa Rica con 78%. Los países del Caribe, por otro lado, con pocas fuentes de agua superficial, no dependen en gran medida de la energía hidroeléctrica.

### **La evolución del clima en ALC**

El Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) encontró que los principales problemas relacionados con el agua y el cambio climático en la región de LAC serán la reducción de la precipitación en las regiones áridas, el retroceso de los glaciares y los conflictos sobre el suministro de agua para el consumo humano, la agricultura y la energía hidroeléctrica en zonas con escasez de agua y crecimiento demográfico. La región de LAC es amplia y diversa, con un clima que abarca desde montañas con temperaturas bajas y glaciares, a zonas templadas y costas tropicales. El Cuarto Informe de Evaluación del IPCC muestra que durante el Siglo XX los cambios en la precipitación en Latinoamérica fueron irregulares, con disminuciones y aumentos en varias partes de la región andina, en el este del Cono Sur y en Centroamérica. Las temperaturas medias y las temperaturas mínimas durante períodos de 10 años muestran una tendencia ascendente en el Cono Sur y en la región andina; mientras que las temperaturas máximas no muestran una tendencia uniforme.

La consecuencia más importante del aumento de las temperaturas en los últimos 30 años ha sido el retroceso crítico de glaciares en Bolivia, Perú, Colombia y Ecuador. Durante este período, este fenómeno ha contribuido a la descarga de aguas, pero ha disminuido e inclusive agotado los depósitos de los glaciares en algunos sitios. Los estudios indican que durante los próximos 15 años los pequeños glaciares andinos podrían desaparecer, afectando la disponibilidad de agua y la generación de energía hidroeléctrica, mientras que los glaciares más grandes van a seguir contrayéndose. Los cambios en aportaciones de agua procedente de glaciares afectará el suministro de agua de los diferentes usos aguas arriba y aguas abajo, tales como la agricultura a pequeña y gran escala, los servicios urbanos de agua y la energía hidroeléctrica.

Las proyecciones de temperaturas para la región de LAC durante el próximo siglo muestran una tendencia continua al calentamiento, que dependiendo del modelo y el escenario considerado puede variar entre 0,4°C a 1,8°C para el año 2020, y de 1,0°C a 7,5°C para el año 2080 (con respecto al período de referencia 1961-1990). El mayor calentamiento se prevé en la región andina y en el Cono Sur. Los cambios en las precipitaciones tienen un mayor grado de incertidumbre: para la región andina, varían desde una reducción del 20% al 40%, a un aumento del 5% al 10% para 2080. En el Cono Sur, la falta de precisión sobre las precipitaciones es aún mayor.

### **Planificación de la expansión hidroeléctrica en un clima cambiante**

Dado el gran potencial sin explotar, la energía hidroeléctrica se ve como la mejor manera de satisfacer las crecientes necesidades de energía para una gran parte de la región de América Latina (salvo en el Caribe). En efecto, desde 1970 la capacidad de generación se ha multiplicado por cinco veces. El panorama se complica si se considera que muchas instalaciones hidroeléctricas importantes en la región fueron diseñadas con base en patrones climáticos que están cambiando, y esto reduce la fiabilidad de la producción y aumenta la vulnerabilidad del sistema de suministro de energía. En el Cono Sur y en la región andina, las plantas hidroeléctricas convencionales ya son vulnerables a las anomalías de lluvia debido a los fenómenos climáticos El Niño y La Niña. El retroceso de los glaciares ha comenzado a afectar la generación de energía hidroeléctrica en las zonas de La Paz, Bolivia, y Lima, Perú. La esperada desaparición de los glaciares también podría dañar la generación de energía hidroeléctrica en Colombia. En Ecuador, por otro lado, algunos escenarios muestran un aumento de precipitaciones que podría ampliar el potencial de generación de energía hidroeléctrica.



La infraestructura hidroeléctrica por lo tanto tendrá que ser planeada dentro de los rangos de incertidumbre que imponen las tendencias de clima. Será necesario prever ajustes específicos con base en el clima y la demanda de agua. Las plantas con almacenamiento por bombeo y los sistemas hidroeléctricos pequeños podrán ser opciones para superar la variabilidad climática. Es importante tener en cuenta que la energía hidroeléctrica requiere mucho más agua que la mayoría de las otras fuentes de energía: 17 litros por KWh, comparado con 1,9 para el carbón y 2,6 para la energía nuclear (pero 360 litros para la biomasa); aunque cabe mencionar que las plantas hidroeléctricas también devuelven agua al sistema después de generar la energía. Pese a ello, la variabilidad de la energía hidroeléctrica debido a los cambios en el volumen de agua implica que la planificación de energía debe considerar la obtención de electricidad de otras fuentes durante algunos períodos. Los formuladores de políticas requieren un marco de análisis apropiado para entender estas ventajas y desventajas y tomar decisiones informadas.

### **Dos herramientas de planificación y su aplicación en LAC**

Una manera eficaz de tratar estos temas en LAC es unir dos herramientas avanzadas para el análisis del agua y de la energía desarrolladas por el *Stockholm Environment Institute* (SEI): el Sistema de Evaluación y Planificación del Agua (WEAP por sus siglas en inglés) y el Sistema de Planeamiento de Alternativas Energéticas de Largo Plazo (LEAP)<sup>1</sup>. WEAP es una herramienta robusta y práctica que ayuda a los usuarios a enfrentar los retos de la administración del agua y a distribuir recursos limitados, y que integra plenamente la oferta y demanda, la calidad del agua, así como consideraciones ecológicas. Por su parte, LEAP es una herramienta de modelaje integrado utilizada comúnmente para el análisis de la política energética y la evaluación de opciones para la mitigación del cambio climático. Tiene una estructura flexible que permite la aplicación local, regional y global de diversas metodologías de modelaje, incluyendo contabilidad, simulación y optimización. Ambos sistemas se están integrando para fortalecer aún más sus capacidades.

En aras de recopilar información sobre aplicaciones existentes en la región y sus conexiones con métodos de desarrollo sin carbono, solicitamos a varios usuarios regulares – incluyendo el personal de SEI que trabaja en programas sobre agua, clima y energía – información sobre modelos WEAP que se habían implementado en ALC. Hasta agosto de 2011, había aproximadamente 1.300 usuarios potenciales del WEAP y 1.900 usuarios potenciales del LEAP en LAC.

Los resultados de la encuesta indican que los modelos del WEAP implementados en diferentes regiones de LAC se desarrollaron para responder a objetivos específicos, sin considerar expresamente el desarrollo sin carbono. Sin embargo, algunos de éstos son todavía muy relevantes, especialmente respecto a la agricultura a gran escala y la producción de energía hidroeléctrica. En efecto, los estudios en el ámbito de la agricultura reflejan, al menos en parte, un gran impulso a nivel mundial por cultivar biocombustibles en respuesta al aumento de la demanda de energía. Nuestro análisis indica que en América Central y el Caribe, las zonas agrícolas dedicadas a cultivos para biocombustibles competirán con otras áreas agrícolas y otros consumidores de agua en posibles escenarios futuros de crecimiento económico y cambio climático.

Por otro lado, la mayoría de los modelos de producción de energía hidroeléctrica que hemos analizado se desarrollaron en el Cono Sur y la región andina. Una conclusión clave de estos modelos es que en las zonas glaciares, la producción de energía hidroeléctrica depende de las contribuciones del caudal base proveniente de los glaciares. Un aumento de las temperaturas podría acelerar el deshielo del glaciar hasta el punto de que las reservas se agoten. Esto haría aumentar la producción de energía hidroeléctrica y eventualmente abriría la posibilidad de utilizar este volumen adicional para la producción de energía hidroeléctrica aumentando la capacidad de infraestructura. Pero los modelos analizados también indican impactos negativos en el momento en que estos flujos abundantes de agua abundantes se agoten y se presente un caudal muy inferior al que solía circular. El volumen de agua se reduciría, y por lo tanto se produciría menos energía hidroeléctrica. En este contexto, la plataforma del WEAP proporciona una adecuada



herramienta para poner a prueba las medidas de adaptación al cambio climático a escala local o regional o de la cuenca completa.

Para los usuarios del LEAP, el SEI ha desarrollado una serie de datos a nivel nacional para "principiantes", que pueden ser utilizados como punto de partida por los planificadores de energía de países en desarrollo. Cada conjunto de datos incluye una visión global de la oferta y la demanda histórica de energía de 1970 a 2007 con base en información de la Agencia Internacional de la Energía (IEA 2008). La información relativa relativos a la energía incluyen datos sobre el uso de energía de combustibles en cada uno de los sectores de más demanda (por ejemplo, hogares, industria, transporte o agricultura). Por el lado de la oferta, existe información sobre pérdidas debido a la distribución, usos propios, calefacción, electricidad, producción combinada de calor y electricidad, así como datos sobre gaseoductos, refinerías y licuefacción.

### **Integrar el DSC en la planificación del agua y la energía**

El DSC es una parte esencial de las políticas climáticas y de desarrollo. La mitigación del cambio climático debe ser una parte importante de la planificación energética y de crecimiento en LAC. Además, en la medida en que la producción de energía requiere agua – como sucede con la energía hidráulica – se deben incorporar medidas de adaptación en el sector del agua. Por ello, la planificación para apoyar el desarrollo en LAC debe integrar los modelos climáticos, de agua y de energía con los esquemas de economía del clima del DSC.

Un examen de las aplicaciones de las herramientas WEAP y LEAP en diferentes regiones de LAC sugiere que, más allá del propósito original de los estudios, los resultados pueden ser utilizados para evaluar los requisitos de agua y energía para el DSC, aunque de momento no encontramos evaluaciones integradas de agua y energía que pudieran ser efectuadas con un modelo combinado WEAP-LEAP.

Por último, este enfoque (WEAP, LEAP y DSC) puede ser particularmente importante para considerar a la hidroelectricidad como fuente de energía y herramienta de mitigación ante el cambio climático, con un gran potencial para el DSC en América Latina y el Caribe. Sin embargo, el futuro de la energía hidroeléctrica está amenazado por el cambio climático, por lo que los planes tendrán que tener presentes las proyecciones climáticas para los años venideros. Las implicaciones para la energía hidroeléctrica pueden ser complejas. La pérdida de los glaciares resultaría probablemente en un aumento del caudal, pero incluso si el caudal no se va afectado inicialmente, una vez que se agotaran los depósitos de los glaciares, la pérdida del agua proveniente de los glaciares en las estaciones secas podría afectar seriamente la producción de energía hidroeléctrica y los medios de subsistencia.

Nota: El presente artículo es una versión reducida de un estudio más amplio de los autores titulado *Energy-Water-Climate Planning for Development Without Carbon in Latin America and the Caribbean*, Stockholm Environment Institute-Center, Estados Unidos, 2011, disponible en <http://sei-us.org/publications/id/420>

❶ Ambos están disponibles para una gran comunidad de usuarios, con licencias otorgadas sin ningún costo para las organizaciones no gubernamentales, agencias gubernamentales e instituciones académicas en los países en desarrollo. Mas información en [www.WEAP21.org](http://www.WEAP21.org) y [www.energycommunity.org](http://www.energycommunity.org)

**Marisa Escobar**  
**Francisco Flores López**  
**Victoria Clark**

Los autores son investigadores del Stockholm Environment Institute- Center Estados Unidos.  
[marisa.escobar@sei-us.org](mailto:marisa.escobar@sei-us.org)  
[francisco.flores@sei-us.org](mailto:francisco.flores@sei-us.org)  
[victoria.clark@sei-us.org](mailto:victoria.clark@sei-us.org)



## MEDIO AMBIENTE

# Servicios ambientales y ecosistémicos: conceptos y aplicaciones en Costa Rica

Roy Mora Vega, Fernando Sáenz Segura y Jean Francois Le Coq

*El presente artículo revisa la evolución de los conceptos de servicios ambientales y servicios ecosistémicos en la literatura académica internacional y el uso específico que se les ha dado en el caso de Costa Rica.*

En las últimas décadas, en los ámbitos académicos y científicos se ha generado un importante debate en torno a la génesis y reconocimiento de nociones como "servicios ecosistémicos" (SE) y "servicios ambientales" (SA), así como la búsqueda de políticas y mecanismos de mercado que permitan consolidarlos y darles utilidad efectiva en la protección del ambiente.

Los debates en torno a estos conceptos ocurren a escala internacional, siendo necesario tratar de explicar cómo el discurso y las preocupaciones que se plantean en un nivel macro son implementadas por los países en sus territorios. Asimismo, en la formulación de políticas nacionales e internacionales deben considerarse los nuevos conocimientos que se generan desde el nivel micro.

El artículo inicia con una recapitulación de la evolución de los términos en la literatura académica, luego revisa el uso particular que se ha hecho en el caso costarricense y, finalmente expone algunas reflexiones a modo de conclusión.

## La génesis de la noción de servicios ambientales

En la literatura internacional no existe un claro consenso entre la diferencia conceptual de los términos SA y SE; tampoco se refleja explícitamente el origen de uno y otro. Sin embargo, según Meral (2005) la evolución del tema se podría dividir en tres periodos<sup>1</sup>. El primero de 1970 a 1997, el segundo a partir de la publicación de Constanza (1997) titulada "*The value of the world's ecosystem services and natural capital*", y el tercero a partir de 2005, tomando como referencia la propuesta del *Millennium Ecosystem Assessment* (MEA)<sup>2</sup>.

La protohistoria inicia a partir del año 1970 con el primer documento científico que mencionó el término SA, el "*Study of Critical Environmental Problem*". Éste y la conferencia sobre Medio Humano de 1972, fueron los primeros espacios en los cuales se hizo un esfuerzo por identificar la relación entre el ser humano y su impacto en el medio ambiente. No obstante, es el periodo comprendido entre el año 1997 y 2005 que se puede considerar como de mediatización de los conceptos. El año 1997 es calificado como la fecha en que surge más claramente el concepto de SA en los medios académicos con las publicaciones de G Daily "*Nature services*" y Constanza "*The value of world's ecosystem services and natural capital*".

De los insumos generados por estas publicaciones se inició un debate sobre el método, las fundaciones filosóficas del cálculo y su utilidad para la toma de decisiones. Este contribuyó a que ocurriera la mediatización del concepto. A partir de ese proceso de discusión empiezan a surgir los trabajos del MEA entre 2000 y 2005. Es ahí donde ocurre la estabilización del concepto de SE y sus distintos tipos, tal y como se le conoce actualmente, extendiéndose a las esferas académicas y políticas.

Cabe destacar que es en 2002 cuando se publicaron los primeros trabajos que incorporan el término "pago", haciendo referencia al reconocimiento económico que se debía realizar por los SA. Entre los principales autores que trabajaron el tema están: Landell-Mills y Porras, 2002; Pagiola, Bishop y Landell-Mills, 2002; Pagiola y Platais, 2002. La mediatización del concepto Pago por Servicios Ambientales (PSA) ocurre en 2005 con la publicación de Wunder: "*Payments for Environmental Services: Some Nuts and*



3,5%

Del impuesto de único a los combustibles en Costa Rica financia parte del PPSA.

70

Número de empresas en Costa Rica que forman parte del PPSA.

Fuente: FONAFIFO (2010).

*Boots*", que brinda una definición sobre PSA y hasta hoy en día es la más utilizada. Por su parte y durante ese mismo año, *Ecological Economics*, desarrolló un número especial donde se hace una síntesis de casos, tratando principalmente aspectos de definición, caracterización, gobernanza y sus impactos redistributivos.

### Costa Rica y el pago por servicios ambientales

Costa Rica fue un país que hizo importantes aportes prácticos en la materia, debido a que logró ir desarrollando políticas e institucionalidad relacionada con la regulación y protección de los recursos naturales de forma paralela a la discusión de las temáticas ambientales en los foros internacionales. En este sentido, cabe destacar que Costa Rica elaboró el primer esquema gubernamental de PSA en el mundo. De esta forma, el Estado costarricense adoptó, desde muy temprano, una herramienta que reconoce económicamente los SA.

Desde los años setenta se empieza a legislar en materia forestal con la creación de la ley No. 4475 de 1969, en la cual se contemplaron los primeros incentivos dirigidos a la protección y reforestación de bosques. La ley No. 7032 de 1986 generó nuevos incentivos como el Certificado de Abono Forestal (CAF), el Certificado de Abono Forestal por Adelantado (CAFA) de 1988, además de que se creó el Fondo de Desarrollo Forestal (FDF) en 1989<sup>⑤</sup>.

Entre inicios y mediados de los años noventa no se refleja la creación de nuevas leyes, pero sí existía un debate entre los actores interesados en el país sobre el tema forestal. En la corriente legislativa se mantenían diversos proyectos que eran trascendentales ya que podían definir el modelo de desarrollo del sector<sup>④</sup>.

*El pago por servicios ambientales de Costa Rica, creado mediante la Ley No.7575, reconoce como servicios ambientales la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, la protección del agua y la biodiversidad, así como la belleza escénica.*

A mitad de los noventa se intensifica la discusión y se empiezan a tomar decisiones, como fue la creación de los Certificados de Abono Forestal para el Manejo del Bosque (CAFMA) en 1992 y los Certificados para la Protección del Bosque (CPB) en 1995, convirtiéndose en el primer mecanismo que realmente reconocía los servicios brindados por los bosques, más allá de la producción maderera. Si bien la noción de SA aún no estaba tipificada ni regulada por la legislación costarricense, ese mecanismo fue el antecedente inmediato del Programa de Pago por Servicios Ambientales (PPSA). Éste representó una nueva conceptualización sobre cómo incentivar la protección, eliminando la anterior idea de subsidio, evolucionando así hacia el reconocimiento que brindan los dueños de bosques a la sociedad<sup>⑥</sup>.

Con la creación de la Ley Forestal No. 7575 en 1996 se retoma y desarrolla la noción de SA y se brindan las herramientas conceptuales, legales e institucionales para dar contenido operativo a lo que se convertiría en una innovadora modalidad de incentivo de protección denominada Pago por Servicios Ambientales; además se estableció el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), institución encargada de administrar el programa.

La legislación, antes de la adopción de la Ley No. 7575, evolucionó en un contexto donde convergían diversos escenarios: a) el país presentaba una fuerte problemática de deforestación. Según algunas estimaciones el área boscosa se redujo drásticamente de un 75% de la superficie en 1940 a un 21% en 1987 (FONAFIFO, 2005); b) surgieron nuevas ideas, especialmente en términos de representación del bosque, considerándolo no sólo como productor de materia prima (madera), sino también como un proveedor de diversos servicios a la sociedad; y c) se fortalecieron las organizaciones de base interesadas en



## Incentivos y modalidades PSA en Costa Rica

### US\$ 64/Ha por año

Incentivo recibido por protección de bosques.

### US\$ 41/Ha por año

Incentivo recibido por regeneración natural en áreas de vocación forestal.

### US\$ 1,30

Incentivo por árbol sembrado en sistemas agroforestales.

### US\$ 980

Monto pagado por hectárea reforestada en un periodo de cinco años.

Fuente: FONAFIFO (2010).

el tema forestal y ambiental, que lograron influir en la agenda nacional. Asimismo, académicos, científicos y organizaciones no gubernamentales nacionales también buscaron mecanismos de reconocimiento y protección de los SA a través de fondos provenientes de la cooperación internacional<sup>6</sup>.

Estas condiciones permitieron que progresivamente las políticas se enfocaran hacia la creación de incentivos y mecanismos tendientes a la conservación y recuperación de la cubierta boscosa. Según Le Coq (2010) la adopción del PPSA se vio fuertemente influenciado por tres factores:

- Los temas ambientales vigentes en la agenda internacional de entonces influyeron sobre las políticas nacionales, y la ratificación de convenciones como la de Cambio Climático y Diversidad Biológica en 1992 se convirtieron en oportunidades para la captación de fondos por parte del sector forestal.
- El interés por los tópicos ambientales de la Administración Figueres Olsen (1994-1998), que nombró a un ministro de ambiente relacionado con grupos de investigación, como el Centro Científico Tropical y otras Universidades de Norte América, permitió un constante intercambio de ideas así como el protagonismo de diputados con sensibilidad ambientalista o bien radicales.
- La prohibición de la OMC de brindar subsidios a los sectores productivos, propició pasar de una retórica de "ayuda" a una de "mercado". Puesto que ya no se podía recurrir a los subsidios tradicionales, se impulsó el concepto de SA como una nueva herramienta para legitimar las ayudas al sector forestal.

El PPSA de Costa Rica, creado mediante la Ley No. 7575, reconoce como SA la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, la protección del agua y la biodiversidad, así como la belleza escénica. Entre 1997 y 2010 el PPSA suscribió 9.583 contratos, cubriendo un total de 728.814,20 hectáreas en las zonas identificadas como prioritarias en todo el territorio nacional<sup>7</sup>.



### Consideraciones finales

Es posible afirmar que existe una definición de SE ampliamente reconocida a partir del trabajo realizado por el MEA (2005), aunque algunas legislaciones como la costarricense identifican y enumeran al menos cuatro aspectos que están considerando como SA. Pese a ello, a nivel académico no está establecido de forma clara y definitiva el límite entre uno y otro, siendo recurrente en la literatura el uso indiscriminado de ambos términos.



A nivel internacional, el concepto de SE es el más extendido, principalmente en la literatura relacionada con ecología, mientras que la literatura económica utiliza en mayor medida el término SA. En el ámbito local, aún con la confusión conceptual que puedan tener los actores que hacen uso de herramientas como el PPSA, lo importante para ellos es proteger los recursos naturales y recibir el reconocimiento económico por la conservación de los bosques, indistintamente del término en particular para designar el servicio que brindan.

En Costa Rica, el término más conocido sigue siendo SA debido a la presencia de un programa consolidado que ha contribuido a interiorizar dicho concepto en el imaginario colectivo. Esto ha permitido concientizar sobre la necesidad de proteger los bosques, lo que su vez ofrece el acceso a las comunidades a recursos como el agua, o bien a desarrollar actividades económicas como el turismo.

Aún con la indefinición conceptual existente en la esfera internacional, es cierto que con el establecimiento del PPSA, Costa Rica se convirtió en referente mundial en el reconocimiento de los SA y el establecimiento de una política pública de alcance nacional. El país asumió tempranamente un compromiso con la búsqueda y aplicación de mecanismos innovadores que impulsaran un incentivo para la protección de los servicios de los ecosistemas. La puesta en práctica de una herramienta como el PSA coadyuvó a impulsar aun más el tema fuera de las fronteras debido a que otros gobiernos y organismos internacionales tomaron el caso costarricense como referente para aplicar sistemas similares. La capacidad adquirida a nivel local y nacional es de importancia en el ámbito internacional en la medida en que permite realimentar con experiencias concretas a las nuevas iniciativas que se estén desarrollando multilateralmente, por ejemplo en mitigación de cambio climático.

### Agradecimiento

Este artículo se realizó en el marco del "Proyecto Servicios Ambientales y Uso del Espacio Rural" (Serena), proyecto de investigación interdisciplinario en ciencias sociales que se ejecuta en Francia, Costa Rica y Madagascar con el financiamiento de la Agencia Nacional de Investigación (ANR) de Francia. En Costa Rica se emprende conjuntamente entre el Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo (CIRAD) y el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional (UNA).

#### Roy Mora Vega

Máster en Gerencia del Comercio Internacional e investigador del Proyecto Servicios Ambientales y Usos del Espacio Rural (Serena), Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Costa Rica (CINPE-UNA).  
rmor@una.ac.cr

#### Fernando Sáenz Segura

Doctor en Economía del Desarrollo. Investigador del Proyecto Servicios Ambientales y Usos del Espacio Rural (Serena), Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Costa Rica (CINPE-UNA).  
fsaenz@una.ac.cr

#### Jean Francois Le Coq

Doctor en Agro-economía e investigador del Proyecto Servicios Ambientales y Usos del Espacio Rural (Serena), Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD).  
jflecoq@cirad.fr

- ❶ Meral, F. (2005). *Les services environnementaux en économie: revue de la littérature*. Proyecto SERENA. Disponible en <http://www.serena-anr.org/>
- ❷ MEA. (2005). *Ecosistemas y Bienestar Humano: Marco para la Evaluación*. Resumen. Recuperado de <http://www.maweb.org/>
- ❸ Camacho, A; Segura, O; et al. (2000). Pago por Servicios Ambientales en Costa Rica. Proyecto PRISMA.
- ❹ Morilhat, A. (2011). *Génesis del programa de Pago por Servicios Ambientales en Costa Rica: una revisión y análisis de la Ley Forestal n°7575*. Proyecto SERENA.
- ❺ Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) (2005). *FONAFIFO: Más de una década de acción. Fondo Nacional de Financiamiento Forestal de Costa Rica*, San José, Costa Rica.
- ❻ Le Coq, J. et al. (2010). Payment for Environmental Services Program in Costa Rica: a policy process analysis perspective. Proyecto SERENA. Recuperado de <http://www.serena-anr.org/>
- ❼ Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR). (2011). Informe acerca de los efectos del Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) implementado por el Estado costarricense. INFORME NRO. DFOE-AE-08-2011.



## Sala de prensa

### Proteccionismo y comportamiento de divisas dominaron agenda comercial de Cumbre de las Américas

El impacto de las políticas monetarias de los países desarrollados en las economías de América Latina y el surgimiento de nuevas restricciones a la importación, fueron los temas que dominaron la discusión de la agenda comercial en la VI Cumbre de las Américas, celebrada en Cartagena, Colombia los días 14 y 15 de abril.

En dicho escenario, Estados Unidos (EE.UU.) y Colombia fijaron para el próximo 15 de mayo la fecha de implementación de su tan largamente esperado acuerdo comercial. El presidente Obama aseguró que este "acuerdo es una victoria para los dos países", que potenciará la creación de empleos y el aumento de las exportaciones.

El anuncio se produce en un momento en que Obama necesita probar más intercambio comercial de su país de cara a las próximas elecciones presidenciales, a efectuarse el próximo mes de noviembre, y luego de anunciar a principios de 2010 su meta de duplicar las exportaciones estadounidenses de US\$ 1,57 billones, cifra alcanzada en el 2009, a US\$3,14 billones para finales de 2014.

La Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, reiteró sus críticas anteriores sobre los efectos que la política monetaria de los países ricos ocasionan en las economías regionales. En este sentido, la mandataria criticó el blando manejo que las economías más avanzadas han dado a sus políticas monetarias, lo que ha derivado en efectos negativos sobre las economías emergentes, principalmente a través del aumento de importaciones. Ante ello, Brasil ha adoptado una postura muy firme a fin de combatir los efectos de la apreciación de su moneda, el real, sobre su sector manufacturero.

La posición de Brasil fue apoyada por algunas de las otras naciones como Colombia. El presidente colombiano, Juan Manuel Santos, al respecto manifestó que "de alguna manera, los países ricos están exportando su crisis hacia nosotros a través de la apreciación de nuestras monedas".

Otro de los temas que no podía escapar de la cita ministerial fueron las políticas de restricción a las importaciones aplicadas por Argentina. Incluso, el mandatario estadounidense se reunió con su homóloga argentina para discutir recientes fricciones comerciales entre los dos países.

Los resultados de estos y otros temas parte de la agenda en Cartagena no fueron los esperados. Sin una declaración final común, el poco avance en temas geopolíticos como seguridad, narcotráfico e incluso, el poco reconocimiento por parte de Obama de las preocupaciones expuestas por Rousseff, al final dejaron poca satisfacción sobre los verdaderos alcances de la Cumbre de las Américas.

### Proteccionismo aumenta en Mercosur

Límites al valor de las exportaciones de autos mexicanos con destino a Brasil, acciones unilaterales de Argentina, tales como las licencias no automáticas y la declaración jurada anticipada de importaciones, ponen en alerta a otros países de la región latinoamericana sobre nuevas caras del proteccionismo.

En el caso de Brasil y México, a finales de marzo finalmente llegaron a un punto de transición en la "batalla" sobre el tema automotor. Aunque con sinsabores para la industria automotriz mexicana, pues se limita el intercambio comercial, el temor latente es que otros países con los cuales se tienen acuerdos similares, como Argentina, también opten por este tipo de medidas.

Para Argentina, las medidas impuestas ya evidencian impactos comerciales negativos con sus principales socios. En este sentido, el pasado 30 de marzo un grupo de países presentó una Declaración Conjunta ante el Consejo de Comercio de Bienes de la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde manifiesta su preocupación por el aumento de restricciones sobre las importaciones de Argentina. Países como Estados Unidos (EE.UU.), la Unión Europea, Japón, México y otros 10 miembros de la OMC, firmaron la declaración, aunque sus socios de Mercosur se abstuvieron de apoyarla, aun cuando han percibido sus efectos. El gobierno argentino, por su parte, sostiene total apego a la normativa de la OMC. Además de una dura respuesta por parte de Argentina, este tema avivó la especulación sobre un posible enfrentamiento en la OMC.

En este sentido, las tensiones comerciales entre EE.UU. y Argentina ha ido en aumento después de que en las últimas semanas Washington suspendiera a Buenos Aires de su Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), citando la falla de Argentina de pagar los laudos arbitrales en dos disputas con inversores estadounidenses.



## Ministros de comercio de G-20 reiteran importancia de apertura comercial

No al proteccionismo y sí al libre comercio y el desarrollo verde fue el mensaje enviado por ministros de comercio y economía reunidos en Puerto Vallarta a propósito de la versión latinoamericana del Foro Económico Mundial.

En el encuentro desarrollado en la costa del Pacífico mexicano los días 19 y 20 de abril, los representantes de los veinte países miembros de la coalición más otros siete invitados reivindicaron la necesidad de seguir vinculando el comercio al desarrollo y la generación de empleos.

Un tema de particular de particular interés para los ministros son las cadenas globales de valor, o la relación existente entre diferentes países debido a su participación en la cadena de suministro internacional de un determinado producto.

"Por mucho tiempo nos hemos concentrado en el lado de las exportaciones sin considerar los beneficios que traen consigo las importaciones. Estamos terminando con ese diálogo negativo de que las exportaciones son buenas y las importaciones, malas. Actualmente debemos incrementar las importaciones con el fin de poder exportar", dijo Bruno Ferrari, Secretario de Economía de México y anfitrión de la cita, a propósito de este tema.

Asimismo, los ministros pidieron "enfoques frescos y viables" para generar avances en las negociaciones de la Ronda Doha y seguir validando a la Organización Mundial del Comercio (OMC) como una institución muy relevante en la lucha contra el proteccionismo.

Pascal Lamy, Director General de la OMC, comentó que es necesario acelerar el paso en los temas de negociación donde hay acuerdo suficiente, como la facilitación del comercio, según el resultado de la pasada Conferencia Ministerial de la OMC.

El intercambio ministerial estuvo precedido por una reunión con representantes del sector privado, agrupados bajo la forma de Business 20, o B20, quienes presentaron recomendaciones a los ministros del G-20, aunque sin la presencia de voces de la sociedad civil, según informaron algunos medios.

Esta reunión ministerial sucede en el marco de los trabajos preparatorios de la próxima cumbre del G-20, que tendrá lugar los días 18 y 19 de junio en Los Cabos, México.

## Uruguay, Paraguay y Bolivia reafirman compromiso en proyecto energético tripartito

Representantes de Bolivia, Uruguay y Paraguay reafirmaron el pacto de integración energética (Urupabol) el pasado 20 de abril mediante la ratificación de la declaración de Hernandatarías, del 17 de diciembre del 2010. Durante la actividad también se presentaron los avances del estudio de factibilidad del proyecto de integración energética Urupabol, realizado por la empresa consultora Energy Consulting Services S.A.-Tractebel Engineering.

Con dicho proyecto, Bolivia busca acceder a los mercados de Uruguay y Paraguay, brindando así a Bolivia la posibilidad de mejorar los precios del gas. Paraguay dejaría de depender al 100% de Argentina, recibiendo 109 toneladas métricas diarias de gas, lo que supone alrededor del 10% del consumo nacional. A su vez, Bolivia podría abastecer con gas natural a los mercados de Paraguay y Uruguay a través de la hidrovía Paraguay-Paraná, el cual se podría transportar en barcos metaneros y distribuirlo en Asunción y Montevideo por esta vía.

Con la ratificación del pacto energético, los ministros de Hidrocarburos y Energía de Bolivia, y de Obras Públicas de Paraguay y de Uruguay acordaron unir esfuerzos para la creación de la empresa trinacional Urupabol y firmar un acuerdo energético hacia 2013.

Por el momento, las autoridades de los tres países acordaron reunir a las empresas petroleras estatales durante el segundo trimestre del 2012 con la finalidad de que participen en el desarrollo de los estudios para la integración gasífera.

---

## Honduras solicita consultas a Australia en caso sobre salud pública

El gobierno de Honduras presentó una solicitud de consultas ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) el pasado 4 de abril por la legislación australiana que exige que todos los cigarrillos vendidos en su territorio sean empaquetados con determinadas características menos atractivas con el fin de advertir a los consumidores sobre los daños a la salud.

"La industria emplea a varios cientos de miles de personas de forma directa, e indirectamente a la cadena de suministro en Honduras", afirmó Dacio Castillo, embajador de Honduras ante la OMC a propósito de la controversia. "Esto se traduce en decenas de millones de dólares para la economía hondureña".



Aunque Honduras apoya las medidas destinadas a reducir el tabaquismo, Castillo considera que los requisitos de embalaje que Australia aprobó en diciembre pasado, "irían en contra de la función básica de una marca, que consiste en permitir que los consumidores distingan entre productos de diferentes empresas", advirtió.

De acuerdo a la ley australiana, o *Plain Packaging Act*, todos los cigarrillos que se comercialicen en el país deben embalsarse en un solo color y forma, donde una porción significativa estará destinada a la advertencia sanitaria. Las compañías productoras tienen hasta diciembre del presente año para cumplir con los requisitos exigidos.

Según el ministro de comercio de Australia, Craig Emerson, esta legislación "no es anticomercio, sino anticáncer". Según información del gobierno de dicho país, el tabaquismo mata anualmente alrededor de 15.000 australianos y genera un costo equivalente a US\$ 33 mil millones también por año.

Honduras alega violaciones al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) y el GATT por parte de Australia. Entre otros motivos y en materia de propiedad intelectual en concreto, Honduras sostiene que la medida australiana "complica injustificablemente el uso de una marca de fábrica o de comercio con exigencias especiales" e "impide que los titulares de marcas de fábrica o de comercio registradas gocen de los derechos conferidos por una marca de fábrica o de comercio".

La disputa ha captado gran atención de varios países latinoamericanos, pues hasta el 23 de abril Brasil, Nicaragua, Uruguay y Guatemala habían solicitado participar como terceros. Asimismo, Nueva Zelandia, Zimbabwe, la Unión Europea y Canadá expresaron su interés por unirse al proceso en esa calidad.

La Ley anti-tabaco ha sido debatida en el Consejo de los ADPIC desde junio pasado y ha causado revuelo por el delicado equilibrio necesario entre salud pública y derechos de propiedad intelectual. En dicho escenario, varios países en desarrollo que son productores de tabaco, liderados por República Dominicana, advirtieron que la medida en cuestión dañaría fuertemente a sus industrias nacionales. Por su parte, otra coalición de países, respaldados por Brasil y Uruguay, reafirmaron la potestad de los Miembros de la OMC de usar las flexibilidades del Acuerdo sobre los ADPIC para proteger la salud pública.

Según las normas de la OMC, Honduras y Australia cuentan con un plazo de 60 días para resolver su diferencia, o bien establecer un panel de expertos para que evalúe la conformidad de la ley australiana con el derecho de la OMC. Ucrania presentó una solicitud de consultas similar en contra de la ley australiana el pasado 13 de marzo.

## Trabajos preparatorios de Brasil rumbo a Rio+20

El gobierno brasileño, en su condición de anfitrión de la reunión Rio+20 promueve la realización de eventos preparatorios y la coordinación de los trabajos de la Conferencia de Naciones Unidas.

El pasado 16 de abril el Ministerio de Medio Ambiente celebró en Río de Janeiro el evento "Hacia Rio+20: debate sobre la gobernanza ambiental", tema que está en el corazón de la agenda de la Conferencia. La propuesta de establecer un Consejo para el desarrollo sostenible dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) está todavía en fase de negociación. Para su Director Ejecutivo, Achim Steiner, independientemente del formato de este Consejo, lo importante es que se constituiría una instancia con autonomía y mandato propio.

El "Diálogo Federal rumbo a Río+20" fue también promovido por el Ministerio del Medio Ambiente de Brasil, junto con las Secretarías de Relaciones Institucionales y Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República. En esta ocasión, el gobierno reunió a Estados y municipios para debatir la agenda de Rio+20 y establecer canales de comunicación para implementar políticas que promuevan la economía verde. De acuerdo con la ministra de Medio Ambiente, Izabella Teixeira, el tema de ciudades sostenibles toma especial relevancia dado a que para 2050 más del 80% de la población mundial se concentrará en estas áreas".

El gobierno de Brasil también está dirigiendo esfuerzos con miras a la negociación del documento final de Rio+20 entre los países que asistirán a la reunión. El reto de la convergencia de posiciones puede ser evidenciado por el volumen de trabajo de los negociadores a dos meses de la Conferencia. A modo de ejemplo, la versión original del documento conocido como el "Borrador Cero" (*Zero Draft*), la primera propuesta brasileña para el documento final de la Conferencia, ya pasó de 19 a 206 páginas, mediante la incorporación de enmiendas propuestas por todos los países participantes y organizaciones de la sociedad civil.

En el marco de la ONU se celebra una ronda de negociaciones sobre el "Borrador Cero" (*Zero Draft*) del 23 de abril al 4 de mayo. La tercera y última reunión del Comité Preparatorio para Rio+20 tendrá lugar entre el 13 y el 15 de junio en Río de Janeiro, unos días antes de la Conferencia.



## Novedades

Uno de los pilares fundamentales del trabajo de ICTSD y CINPE, es generar una masa crítica de conocimiento sobre la relación entre comercio y desarrollo sostenible. He aquí las novedades más recientes.



### **Transferencia de tecnología e innovación, prioridades hacia Rio+20. Marzo 2012**

Esta nota informativa de ICTSD destaca el papel fundamental de la transferencia de tecnología y la innovación en el desarrollo sostenible y en la transición hacia una economía verde de cara a la cumbre de Rio+20. El documento analiza y sintetiza las propuestas de acción más relevantes sobre esta temática en las comunicaciones nacionales en el marco del proceso preparatorio de Rio+20.

<http://ictsd.org/i/publications/129897/>



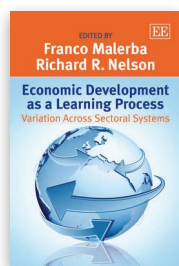
### **Oportunidades de acceso a mercado en bienes ambientales para los países ACP. Febrero 2012**

Menos contaminación y más y mejor eficiencia energética son algunos de los beneficios de un mayor acceso a mercado en bienes ambientales, según afirman David Laborde y Csilla Lakatos en un estudio recientemente publicado por ICTSD. Los autores recurren a un modelo de equilibrio parcial para demostrar que la liberalización de los bienes ambientales en los países de África, Caribe y el Pacífico no generará un desequilibrio comercial, sino que ofrece atractivas oportunidades de mejora. <http://ictsd.org/i/publications/130030/>



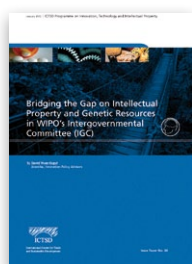
### **Perspectivas sobre comercio y desarrollo. Febrero 2012**

En el marco del Simposio organizado por ICTSD sobre Comercio y Desarrollo con motivo de la Octava Conferencia Ministerial de la OMC, varios autores destacados escribieron reflexiones en torno a las perspectivas del sistema multilateral de comercio. Regionalismo, futuro de la OMC, solución de diferencias, acceso a mercado, biocombustibles, participación del sector privado, o Asociación Transpacífico son algunas de las temáticas tratadas por expertos internacionales. <http://ictsd.org/i/publications/124214/>



### **Economic Development As A Learning Process: Variation Across Sectoral Systems. Febrero 2012**

Este libro bajo el sello de la editora Edward Elgar examina los procesos de aprendizaje y las estrategias aplicadas por los países en desarrollo en cinco sectores económicos en específico para nivelarse con los países más avanzados. Su fin es identificar las características comunes, así como aquellos factores donde existen diferencias significativas. Jeffrey Orozco y Rafael Díaz, investigadores de CINPE-UNA participan en esta publicación con el artículo "The agro-food sector in catchin-up countries: a comparative study of four cases". Más información: [jorozco@una.ac.cr](mailto:jorozco@una.ac.cr)



### **Propiedad intelectual y recursos genéticos en la OMPI. Enero 2012**

La apropiación indebida de los recursos genéticos y del conocimiento tradicional es un aspecto que ha captado la atención de varios foros internacionales. En particular, el Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folklore (IGC por sus siglas en inglés) de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) ha experimentado un incremento significativo en su actividad. David Vivas Eugui analiza el trabajo de dicho organismo, sus retos y limitaciones a fin de emitir recomendaciones para mejorar su función a favor de la protección de la propiedad intelectual. <http://ictsd.org/i/publications/124403/>



SIGA EXPLORANDO EL MUNDO DEL COMERCIO Y EL DESARROLLO  
SOSTENIBLE CON LA RED BRIDGES DE ICTSD

## PONTES

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible para el mundo de habla portuguesa  
<http://ictsd.org/news/pontes/>  
*Idioma portugués*

## BIORES

Análisis y noticias sobre comercio y ambiente para una audiencia mundial  
<http://ictsd.org/news/biores/>  
*Idioma inglés*

## BRIDGES

Noticias relativas al comercio mundial desde una perspectiva de desarrollo sostenible  
<http://ictsd.org/news/bridges/>  
*Idioma inglés*

## 桥

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible para el mundo de habla china  
<http://ictsd.org/news/qiao/>  
*Idioma chino*

## МОСТЫ

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo con enfoque en los países CEI  
<http://ictsd.org/news/bridgesrussian/>  
*Idioma ruso*

## BRIDGES AFRICA

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible con énfasis en África  
<http://ictsd.org/news/bridges-africa/>  
*Idioma inglés*

## PASSERELLES

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible con énfasis en África  
<http://ictsd.org/news/passerelles/>  
*Idioma francés*



### Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible

Chemin de Balexert 7-9  
1219 Geneva, Switzerland  
+41-22-917-8492  
[www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)

### CINPE

#### Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible, Universidad Nacional

Apdo. Postal 2393-3000  
Heredia, Costa Rica  
+506-2562-4300  
[www.cinpe.una.ac.cr](http://www.cinpe.una.ac.cr)

La producción de PUENTES es posible  
gracias al apoyo generoso de todos nuestros  
donantes, que incluyen:

**DFID – Departamento para el Desarrollo  
Internacional del Reino Unido**

**SIDA – Agencia Sueca para el Desarrollo  
Internacional**

**DGIS – Ministerio de Relaciones  
Exteriores de Holanda**

**Ministerio de Relaciones Exteriores,  
Dinamarca**

**Ministerio de Relaciones Exteriores,  
Finlandia**

**Ministerio de Relaciones Exteriores,  
Noruega**

**Ausaid, Australia**

PUENTES también recibe contribuciones en  
especie de nuestro socio colaborador y de los  
miembros del Consejo Editorial.

PUENTES recibe publicidad pagada y  
patrocinios para apoyar el costo de la  
publicación e incrementar su impacto a nivel  
global y en Latinoamérica. La aceptación  
de las propuestas queda a discreción de  
los editores. Las opiniones expresadas en  
los artículos firmados de PUENTES son  
responsabilidad exclusiva de los autores y no  
necesariamente reflejan el punto de vista de  
ICTSD ni de CINPE.

El material de PUENTES puede usarse en otras  
publicaciones con la debida referencia.

Precio: US\$ 10.00  
ISSN 1563-0013

