

BRIDGES NETWORK

PUENTES

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible

VOLUMEN 15, NÚMERO 8 - OCTUBRE 2014



Normas comerciales en expansión

COMERCIO E INNOVACIÓN

Cómo mejorar el diagnóstico del comercio para estimular la innovación

INVERSIÓN

Tendencias globales en la construcción de normas y arbitraje de inversión

ACUERDOS PREFERENCIALES

A 14 años del Acuerdo de Asociación entre México y Unión Europea



International Centre for Trade
and Sustainable Development

PUENTES

VOLUMEN 15, NÚMERO 8 - OCTUBRE 2014

PUENTES

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

PUBLICADO POR:

ICTSD

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

PRESIDENTE Y DIRECTOR GENERAL
Ricardo Meléndez-Ortiz

EDITOR EN JEFE
Andrew Crosby

DIRECTORA EDITORIAL
Perla Buenrostro Rodríguez (ICTSD)

EDITOR
Patricio Rosas Opazo

ASISTENTE EDITORIAL
Fernando Lavaniegos

CONSEJO EDITORIAL
Carlos Murillo (CINPE)
Pedro Roffe (ICTSD)
Miguel Rodríguez (ICTSD)

DISEÑO GRÁFICO
Flarvet

LAYOUT
Oleg Smerdov

PUENTES agradece sus comentarios y sugerencias en puentes@ictsd.ch

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

COMERCIO E INNOVACIÓN

- 4 **Cómo mejorar el diagnóstico del comercio para estimular la innovación**

Daniela Benavente

INVERSIÓN

- 9 **Tendencias globales en la construcción de normas y arbitraje de inversión**

Julien Chaisse

PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

- 13 **Programas de gobierno y la participación de las pymes en el comercio internacional**

Federico Lepe Montoya y Jorge Huerta-Goldman

ACUERDOS PREFERENCIALES

- 17 **Relaciones comerciales México-Unión Europea: un balance a 14 años del Acuerdo de Asociación**

Nahuel Oddone y Horacio Rodríguez Vázquez

ACUERDOS PREFERENCIALES

- 23 **La trascendencia para Chile del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea**

Rodrigo Contreras y Carlos Furche

- 29 **Sala de prensa**

- 30 **Publicaciones sugeridas**

Normas comerciales en expansión



Las normas que rigen el comercio son fundamentales para el óptimo funcionamiento de las redes de intercambios y para la gestión de materias relacionadas como los reglamentos técnicos, las compras públicas, el comercio electrónico o la propiedad intelectual.

Su expansión y evolución ambiciosa, cuestionable o aceptable está sucediendo con mayor velocidad en las actuales negociaciones megarregionales, pero también en aquellas multilaterales, aunque su construcción es mucho más pausada y sus efectos más dilatados.

Si el futuro del comercio internacional está determinado por factores como el desarrollo tecnológico y la innovación, el aprovisionamiento de energía y recursos naturales, la disponibilidad de la mano de obra, el crecimiento de las inversiones y en general por un entorno macroeconómico propicio es recomendable ampliar el conocimiento y el análisis respecto a estos temas que seguirán impactando el progreso de las normas comerciales.

A modo de ejemplo, un diagnóstico más completo sobre los efectos de la innovación en el comercio abrirá los canales para la formulación de políticas públicas más adecuadas en este frente poco explorado.

De igual manera, las proyecciones sobre el crecimiento de las inversiones en América Latina y a nivel global permitirá a nuestros países tomar decisiones y diseñar normas con una visión prospectiva en las negociaciones, sin perder de vista las experiencias pasadas.

El papel de las pymes en el comercio internacional y su tratamiento desde foros internacionales como la OMC se vuelve más relevante debido a que en últimas fechas se busca insertarlas más a las cadenas globales y regionales de valor tanto de bienes como de servicios, donde existen áreas de oportunidad que ameritan mayor coordinación y políticas públicas proactivas.

Acuerdos comerciales anteriores han demostrado que las obligaciones y derechos que adquieren los países significan reformas internas profundas, cambios institucionales y cumplimiento de estándares internacionales o del socio en cuestión, por lo que conocer con exactitud las implicaciones de dichas normas se vuelve vital para un aprovechamiento adecuado de dichos instrumentos.

Los países en desarrollo –y latinoamericanos en particular– deben seguir preparándose y decidiendo esas nuevas normas comerciales expansivas, multidisciplinarias y complejas, pues su participación en el comercio mundial seguirá siendo notoria y eje importante de sus políticas públicas.

El equipo de Puentes.

COMERCIO E INNOVACIÓN

Cómo mejorar el diagnóstico del comercio para estimular la innovación

Daniela Benavente

El presente artículo desarrolla un balance de los hechos más recientes en materia de estadísticas globales y plantea una serie de recomendaciones de especial interés para las organizaciones internacionales a fin de buscar modos de informar de mejor manera los procesos de negociación y deliberación de la OMC y así estimular la innovación y creatividad.

En el discurso inaugural del Foro Público de octubre 2013 de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Director General Roberto Azevêdo señaló que el sistema multilateral de comercio debía actualizarse urgentemente para responder a las necesidades que se planteen y para estimular la innovación y el desarrollo.¹

Dos años antes, en el marco del Foro Mundial sobre Estadísticas de Comercio 2011, estadísticos y expertos reflexionaron sobre las deficiencias de las estadísticas tradicionales de comercio en el contexto de las cadenas globales de valor (CGV) y sobre las limitaciones de las estadísticas de balanza de pagos para capturar la provisión de servicios mediante presencia comercial.

Con estos antecedentes, el presente artículo adopta un concepto moderno, amplio e incluyente de innovación y establece un balance de las evoluciones recientes en materia de estadísticas en la intersección entre comercio e innovación para finalizar con una serie de recomendaciones para organizaciones internacionales e institutos nacionales de estadísticas.

El concepto de innovación

El Manual de Oslo de 2005 define diversos tipos de innovación como la implementación de un producto nuevo o significativamente mejorado (bien o servicio), o un proceso, o un nuevo método de comercialización, o un nuevo método de organización en las prácticas comerciales, de trabajo o relaciones exteriores.

Esta definición reconoce que los sectores de baja tecnología también innovan. Estos sectores son menos intensivos en investigación y desarrollo (I&D), con un gasto sobre ventas inferior al 0,9%, y prevalecen en las economías emergentes y en desarrollo –en particular en América Latina y el Caribe. Son, además, particularmente sensibles a la liberalización del comercio puesto que responden más a condiciones de mercado que a evoluciones tecnológicas, son más *market-pulled* que *technology-pushed*.

Al generar una demanda hacia las industrias de alta tecnología (intensidades de I&D de 5% o más) favorecen la propagación de nuevas tecnologías (*technology spillovers*). A la vez, al requerir crecientes capacidades de aprendizaje conducen a una mano de obra cada vez más calificada (Potters, 2009).

La definición, además, se aplica tanto a bienes, servicios y derechos de propiedad intelectual, como a otros intangibles, como innovaciones “blandas” en modelos de negocios y organizativos.

Por último, el requisito de “comercialización” es inherente a la definición. Un producto nuevo o mejorado es implementado cuando es introducido en el mercado. Los procesos nuevos y los métodos de comercialización u organizacionales son puestos en marcha mediante su uso real en las operaciones de la empresa. Por ende, las innovaciones se benefician de los mercados mundiales para aumentar las ventas, la escalabilidad, la eficiencia, la rentabilidad, la productividad y las capacidades laborales.

Comercio e innovación

En adelante el foco estará puesto en las áreas respecto a las cuales se cumplen tres condiciones: que estén en la intersección entre comercio e innovación, que una simple presentación de la situación en cuanto a medición es posible y que los desarrollos de corto a mediano plazo sean necesarios y viables.

Aranceles y acceso a mercados de bienes

Para estimular la innovación, la lógica de la oportunidad debe prevalecer sobre la lógica del proteccionismo. De 1947 a 2012, los aranceles se han reducido a un estimado de 2,88%, por lo que cabe preguntarse qué ha significado esto en materia de acceso a mercados para el paquete de exportación de un determinado país.

Si bien existen varias bases de datos sobre aranceles, los datos "espejo" sobre acceso a mercados son aún parciales. Desde 2008, los perfiles arancelarios en el mundo incluyen una medida del arancel medio ponderado por importaciones para productos agrícolas y no agrícolas, pero solo para los cinco principales mercados de exportación.

Estos datos capturan el efecto conjunto en acceso a mercados de las crestas arancelarias, la progresividad arancelaria, los márgenes preferenciales y la exclusión de las zonas económicas integradas percibidos a su vez como los principales obstáculos de tipo comercial para la innovación en bienes, por lo que podría extenderse su cálculo a más mercados.

Normas técnicas e innovaciones en procesos

La conformidad de procesos y productos con normas técnicas internacionales es una condición previa para que las innovaciones ocurran y sean implementadas con éxito en el mercado. Los reglamentos técnicos y los llamados "estándares abiertos" suelen ser de gran interés en procesos de innovación (Karachalios & McCabe, 2013), pero la compilación de estadísticas sobre estos es difícil de concebir y poner en práctica.

Sí existen, en cambio, métricas interesantes respecto a una serie de normas técnicas que resultan ser excelentes sustitutos (*proxies*) para innovaciones en procesos. Cada año, la Organización Internacional de Normalización (ISO) publica estadísticas sobre el número de certificados expedidos para sus siete normas de mayor venta, incluidas ISO 9001 (gestión de calidad), ISO 14001 (gestión medioambiental) e ISO 27001 (gestión de seguridad de la información).

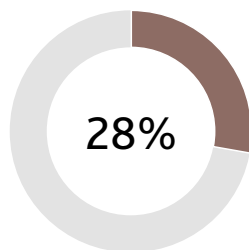
Sin embargo, estos datos reflejan mayormente una armonización en procesos que resultados en materia de innovación. La aplicación de la norma ISO 9001, por ejemplo, no es una innovación a menos que se traduzca en una mejora significativa en la producción o suministro de bienes o servicios (OCDE & Eurostat, 1992).

Estadísticas en servicios y presencia comercial

En la OMC, los compromisos en materia de servicios se realizan sobre la base de la clasificación de 1991 (MTN.GNS/W/120) y los cuatro modos de suministro definidos en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de 1994. Las estadísticas sobre comercio de servicios, en cambio, siguen las clasificaciones de balanza de pagos, actualizadas frecuentemente. Ambos instrumentos tienen un origen común pero no han evolucionado de forma paralela.

Un Grupo de Trabajo Inter Agencias creado en 1994 ha intentado reconciliar ambos esquemas con importantes avances:

- 1 Introducción de la Clasificación Ampliada de la Balanza de Pagos de Servicios (EBOPS, por sus siglas en inglés, 2002 y 2010).
- 2 Introducción de un marco de Estadísticas de Filiales de Empresas Extranjeras (FATS, por sus siglas en inglés) para apoyar la medición de los servicios prestados a través del modo 3 del AGCS, presencia comercial.



es la cifra estimada de doble contabilidad relacionada a los insumos comercializados en etapas intermedias de cadenas de valor.

- 3 Enfoque simplificado para asignar las estadísticas de transacciones de servicios a los cuatro modos de suministro del AGCS.
- 4 Directrices para la distribución geográfica de datos en materia de comercio de servicios.

Hasta su plena aplicación, las estadísticas en materia de comercio de servicios seguirán siendo parciales. En efecto, el comercio transfronterizo de servicios basado en estadísticas de balanza de pagos alcanzó unos US\$ 4.3 billones en 2012, aproximadamente 20% del comercio mundial, un porcentaje que sube a cerca del 50% al incluirse las ventas de filiales de empresas extranjeras.

Las clasificaciones no solo afectan la medición, también impactan la previsibilidad jurídica, lo que a su vez genera incertidumbre (Burri, 2013). Por otro lado, la frontera entre bienes y servicios es porosa y habría mérito en el tratamiento de estos últimos de una manera más integrada (González, 2012).

Propiedad intelectual

La contribución de la protección de los derechos de propiedad intelectual (DPI) a la innovación ha sido cuestionada (Mercurio, 2013), por lo que su evaluación requiere evidencia empírica.

Debido a la naturaleza intangible de los DPI su valoración es problemática, por lo que la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) publica principalmente "indicadores de conteo" (*count indicators*) para algunos DPI sujetos a registro. Una patente/marca que no se explota comercialmente cuenta como 1, al igual que una patente/marca que genera miles de millones de dólares en ventas y fondo de comercio (*goodwill*).

Recientemente, para capturar mejor los DPI con potencial de mercado la OMPI ha desarrollado indicadores derivados, por ejemplo, el número de familias de patentes² presentadas por residentes en al menos tres oficinas o el porcentaje de patentes publicada a través del Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT) que cuentan con al menos un inventor extranjero. Pero su interpretación no es unívoca y cabe preguntarse si son evidencia de vínculos internacionales o de fuga de cerebros (OMPI, 2013).

Los "indicadores de valor" representados por los pagos y cobros por "regalías y tarifas de licencia" capturan mejor las capacidades de "absorción" y "difusión" de conocimiento respectivamente (componente 8 en EBOPS 2002, rebautizado "cargos por el uso de la propiedad intelectual no incluidos en otra parte" en EBOPS 2010). Además, al ser indicadores de balanza de pagos, corresponden mejor con lo que podría conceptualizarse como "comercio de derechos de propiedad intelectual".

Comercio de valor añadido y cadenas globales de valor

Un desafío mayor es el que las estadísticas tradicionales de comercio son crecientemente obsoletas. En la lógica "antigua" –que aún prevalece– se proporcionan en valor bruto, registrándose así varias veces el valor de los insumos comercializados en las etapas intermedias y asignándose un valor mayor al último eslabón de la cadena, una doble contabilidad estimada en alrededor de 28% o US\$ 5 billones de dólares de los US\$ 19 billones en exportaciones brutas globales en 2010 (UNCTAD, 2013).

Para paliar estas falencias, la OMC y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han desarrollado estadísticas de comercio según el valor añadido (TiVA, por sus siglas en inglés) e indicadores sobre las cadenas globales de valor (OCDE, 2010). Estos son cruciales para una evaluación de las capacidades y los resultados de la innovación y deberían empezar a constituir la base principal para las negociaciones en la OMC (Baldwin, 2012; Hoekman, 2014).

El comercio según el valor añadido refleja más el "comercio de tareas" (*trade in tasks*) (Grossman & Rossi-Hansberg, 2006) que "el comercio de productos", un enlace directo a la literatura de la innovación que suele resaltar las actividades empresariales tales como

I&D, diseño, producción, comercialización, prestación de servicios, entre otros, en el marco de las cadenas de suministro.

En teoría, cada función empresarial podría efectuarse en un país diferente y cada país podría especializarse en una función específica para la cual tiene una ventaja comparativa (Backer & Miroudot, 2013). Competir en tareas requiere el desarrollo de redes y engranajes (*backward and forward linkages*) mediante la adopción de nuevas tecnologías de la información y la comunicación e Internet, reforma regulatorias, mejor gobernanza, el aumento de la riqueza y el poder adquisitivo, desarrollo logístico y diferencias en salarios y habilidades relativas.

En este contexto, los elementos disruptivos pueden tener un impacto profundo y conducir a competir mediante la redefinición de modelos de negocio y estrategias: cambios en las cadenas de valor pueden indicar reajustes en las capacidades y los resultados de la innovación. A medida que se estabilizan o convergen, las CGV se consolidan o cambian su estructura; el subir escalafones en la cadena de valor implica "innovar mejor que los competidores" (Low & Tijaja, 2013).

¿Una Cuenta Satélite de Innovación?

No existen actualmente metodologías que permitan establecer una "Cuenta Satélite de Innovación" que reúna toda la información pertinente sobre las actividades relacionadas con la innovación (flujos de comercio de bienes y servicios, inversión extranjera directa, empleo). Pero tal idea podría promoverse sobre la base, por una parte, de taxonomías existentes en materia de industrias de alta tecnología (comercio, producto y empleo) y, por otra, de iniciativas nacionales como la Cuenta Satélite de I&D y el Prototipo de Cuenta de Innovación del Departamento de Comercio de Estados Unidos.

Las estadísticas de I&D y los resultados de las encuestas de innovación basadas en el Manual de Oslo son compilados por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco); los datos de patentes por la OMPI; las estadísticas de balanza de pagos por el Fondo Monetario Internacional, la OMC y la UNCTAD (Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, por sus siglas en inglés); la OCDE y Eurostat han desarrollado taxonomías para la producción y el comercio de alta tecnología; y la OMC y la OCDE lideran los esfuerzos en materia de comercio según valor añadido y cadenas globales de valor.

Estas instituciones tendrían que colaborar para este fin; solo entonces los analistas estarían en condiciones de evaluar, por sector tecnológico, si el aumento de la colaboración en I&D conduce a un aumento de registro de patentes o de la producción, el comercio y el empleo en, por ejemplo, las industrias de alta o media tecnología.

Recomendaciones

Los esfuerzos hacia una mejor medición de los aspectos de la innovación relacionados con el comercio son desafiados por la fragmentación de las instituciones, enfoques y bases de datos. Esta sección agrupa las áreas en las que es factible y aconsejable progresar bajo seis grandes recomendaciones.

- 1 *Promover la adopción de las últimas clasificaciones a nivel nacional.* La OCDE cuenta con estadísticas basadas en EBOPS 2010 para seis países solamente: Australia, Canadá, Chile, República de Corea, Hong Kong (China) y Federación Rusa. Los demás países aún no actualizaron la clasificación del año 2002. Organismos como la OMC, la UNCTAD y el Centro de Comercio Internacional (CCI), distribuidores secundarios de datos, nacionales suelen migrar a las últimas clasificaciones solamente cuando existe masa crítica para hacerlo.
- 2 *Aumentar la cooperación para la recopilación de datos a nivel nacional y la comunicación de éstos a organismos internacionales.* Los países en desarrollo suelen tener un importante atraso en las áreas nuevas, por ejemplo las series de la OCDE sobre las

actividades de las filiales de empresas extranjeras incluyen por ahora a 28 países solamente.

- 3 La *colaboración interinstitucional* es fundamental para evitar interpretaciones equívocas y garantizar la coherencia en las recomendaciones de política. El desarrollo de tablas de correspondencia y taxonomías entre bases de datos es crucial.
- 4 *Establecer un marco conceptual para una "Cuenta Satélite de Innovación"*. El Marco sobre las Estadísticas Culturales (Unesco, 2009) es un referente en un sector íntimamente ligado a la innovación.
- 5 *Crear estadísticas siempre que sea factible*. Cuando existen datos en bruto, estadísticas derivadas de estos deben ser compiladas y puestas a disposición de una manera sistemática. Algunos ejemplos en ese sentido son: ampliar los perfiles arancelarios en el mundo a más de los cinco principales mercados de exportación en materia de acceso a mercados y extender la cobertura en el tiempo y en número de países de las métricas derivadas de datos de patentes.
- 6 *Mejorar la presentación de los datos y los esfuerzos de difusión* mediante plataformas en línea, de libre acceso, interactivas e interconectadas. A menudo, series estadísticas incluidas en informes no son puestas a disposición en Internet.

Conclusiones

Este artículo intenta presentar los problemas y desafíos principales con respecto a la medición de los aspectos de la innovación relacionados con el comercio en unas pocas áreas seleccionadas. No obstante, otros temas relevantes quedaron fuera del análisis.

La cuestión del *big data* fue apuntada recientemente en el programa de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas. En esta materia el desafío para las organizaciones internacionales es modernizar sus sistemas estadísticos y garantizar el acceso a una gran cantidad de datos del sector privado. Temas de gobernanza e institucionalidad regulatoria cruciales tanto para el comercio como para la innovación también presentan retos de medición. La compilación de estadísticas sobre comercio electrónico o la creación de contenidos en Internet está aún en un estado incipiente de desarrollo.

Una sugerencia adicional sería la creación de una plataforma en línea o blog para que todas estas cuestiones se presenten de manera informal y sucinta y sean debatidas por profesionales y analistas con el fin de proporcionar una vía proactiva e instrumental a los esfuerzos estadísticos internacionales.

❶ Este artículo ha sido adaptado de una contribución al E15 Expert Group on Trade and Innovation que se puede encontrar en Benavente, D. (2014). *Measurement of Trade and Innovation: Issues and Challenges*. Geneva, Switzerland: ICTSD.

❷ Una "familia de patentes" es una serie de solicitudes de patentes interrelacionadas presentadas en una o más jurisdicciones para proteger la misma invención.



Daniela Benavente
Consultora independiente.

INVERSIÓN

Tendencias globales en la construcción de normas y arbitraje de inversión

Julien Chaisse

El ingente crecimiento de los acuerdos comerciales preferenciales ha traído de la mano un aumento considerable de los acuerdos bilaterales de inversión con diversas consecuencias para las partes; los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela resaltan a nivel latinoamericano. ¿Qué deparan las nuevas negociaciones? ¿Cómo enfrentar las nuevas políticas públicas de inversión y arbitraje del siglo 21?

El régimen global para inversiones extranjeras, basado en tratados bilaterales de inversión (TBI) y acuerdos comerciales preferenciales (ACP) con capítulos de inversión, es dinámico y está creciendo continuamente. De hecho, los países de América Latina son grandes usuarios de tratados de inversión,¹ lo que ha implicado también una serie de controversias internacionales, principalmente para Argentina, Bolivia, Ecuador y México.

En esencia, la elaboración de normas sobre la inversión internacional a través de TBI y ACP se ha sometido a una profunda mutación en los últimos años con una proliferación de tratados, una mayor legalización y el surgimiento de controversias internacionales.² Actualmente, las negociaciones internacionales toman la forma de acuerdos amplios, tales como el Tratado de Inversión Integral ASEAN (ACIA),³ la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés), la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) involucrando a más de dos países y cubriendo un gran número de áreas económicas. En este sentido, una tendencia importante es el aumento de la regionalización de las negociaciones, lo que modificará el régimen global de inversiones extranjeras.

En términos de contenido, todos estos tratados que regulan asuntos de inversiones extranjeras cubren las siguientes nueve materias: 1) definiciones y ámbito de aplicación; 2) promoción de la inversión y condiciones para la entrada de inversiones e inversionistas extranjeros; 3) normas generales al trato que damos a las inversiones y los inversionistas extranjeros; 4) asuntos de transferencias monetarias; 5) expropiación directa o indirecta; 6) modo de operar y otras condiciones; 7) pérdidas por conflictos armados y otros disturbios internos; 8) excepciones al tratado, modificaciones y terminaciones; y 9) solución de controversias.

Estas disposiciones son importantes para asegurar a los inversionistas extranjeros qué beneficios podrán obtener de su inversión. Asimismo, la capacidad de los inversionistas para presentar sus controversias ante árbitros independientes proporciona una garantía extra de que las autoridades locales cumplirán sus obligaciones internacionales, asegurando así un clima de inversión estable en el país receptor de la inversión.

Una de las características clave de la protección de las inversiones consiste en permitir a los inversionistas extranjeros demandar las acciones del gobierno donde se invierte ante un tribunal internacional de arbitraje.

Es precisamente el riesgo de ser demandado por los inversionistas extranjeros ante los tribunales internacionales lo que ha generado una preocupación particular en tres países de América Latina: Venezuela, Bolivia y Ecuador. El 1 de noviembre de 2008 Venezuela dio aviso a los Países Bajos sobre su intención de no renovar su tratado bilateral de inversión y lo dio por terminado.

De los 28 TBI que Venezuela ha firmado este es el único que ha dado por terminado. Una de las razones de esta decisión en particular es porque muchas de las empresas internacionales lo han utilizado como vehículo legal para presentar reclamaciones

formales de arbitraje en su contra, por ejemplo las empresas estadounidenses Exxomobile y Conocco-Phillips.

En los años 2011-2012 se presentaron más de veinte reclamaciones en contra de Venezuela por organizaciones internacionales a través del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (Ciadi) del Banco Mundial. La mayoría de estas todavía están por resolverse. El impacto que tendrá la decisión venezolana en las reclamaciones pendientes y futuras aún no es seguro, por lo que no está claro si el país sudamericano optó por salirse del Ciadi con base en razonamientos económicos o si más bien un movimiento político para mostrar su desacuerdo en relación a la mayoría de los casos. Esto debido a que aun cuando los Estados ganen las controversias tienen que gastar mucho dinero en su defensa. Así, en enero de 2012 la República Bolivariana de Venezuela fue el tercer país, después de Bolivia y Ecuador, en denunciar al Ciadi.

En junio de 2011, el Estado Plurinacional de Bolivia dio aviso de que terminaría su TBI con Estados Unidos (EE.UU.) firmado en abril de 1988, decisión que surtió efectos en junio de 2012. Bolivia ha firmado un total de 22 TBI y ha estado involucrado en 3 casos importantes de arbitraje desde el 2008; en dos de los cuales se llegó a un acuerdo, mientras uno aún sigue sin resolverse.

Ecuador es otro que ha decidido revisar su política de inversión y desde el 2008 ha terminado diez TBI, específicamente con Cuba (2008), República Dominicana (2008), El Salvador (2008), Finlandia (2009), Guatemala (2008), Honduras (2008), Nicaragua (2008), Paraguay (2008), Rumania (2008) y Uruguay (2008), mientras que la situación de otros 8 acuerdos está pendientes. Estos abarcan acuerdos firmados con Argentina, Bolivia, Canadá, Italia, Perú, España, Suiza y Estados Unidos. Además, Ecuador ha decidido denunciar al Ciadi en 2009 y hasta ahora ha sido parte en 14 casos de arbitraje, siete de los cuales aún permanecen sin dilucidarse, mientras que los restantes siete ya han terminado, aunque no están disponibles públicamente.

Impacto en países de América Latina

En términos de impacto, hay dos asuntos principales por revisar: el papel del trato de Nación más Favorecida (NMF) que beneficiaría a los países de América Latina y de los actuales mega acuerdos de comercio negociados bajo el liderazgo de Estados Unidos: TTIP y TPP.

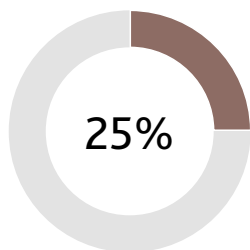
En primer lugar, en relación a las inversiones, el principio del trato de Nación Más Favorecida busca establecer condiciones equitativas de competencia para todos los inversionistas extranjeros, independientemente de su país de origen.

Este principio permite que los inversionistas cubiertos por acuerdos internacionales de inversión (AI) exijan los mismos beneficios concedidos a los inversionistas de otros países, sin perjuicio de que tales beneficios deriven de otros AI o por la práctica regulatoria actual del país receptor.

Mientras que tradicionalmente es considerada como una cláusula estándar sin mayores implicaciones, el principio de NMF ha obtenido atención reciente en virtud de la aplicación de las disposiciones de los paneles arbitrales. El ámbito de la obligación de NMF, como cualquier otra disposición substancial de un tratado de inversión, está limitado no solo por la cobertura general de los AI, sino también por la redacción de la cláusula en el AI respectivo.

Tres aspectos de la NMF son clave en este sentido. El primero se refiere a si la obligación aplica a inversiones establecidas en el país o si también aplica a la capacidad del inversionista de reclamar acceso en el país receptor (los llamadas derechos preestablecidos).

El segundo aspecto se refiere a un lenguaje que permita la comparación entre el tratamiento de los inversionistas de distintos países que puede sumar condiciones específicas. Tradicionalmente, un número de tratados de inversión, notablemente aquellos



de los 100 primeros casos conocidos por el Ciadi involucraron a países de América Latina. A fines de agosto de 2013, de 269 casos concluidos 30,5% implicaron países de la región. (Boeglin, 2013)

firmados por Estados Unidos y Canadá, limitan la aplicación de la obligación de NMF, así como el Trato Nacional, a inversionistas en "circunstancias similares".

El artículo 10.4:1 del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana establece "Cada Parte otorgará a los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a los inversionistas de cualquier otra Parte o de cualquier país que no sea Parte". Otros TBI de Estados Unidos, como el de Honduras, se refieren en su lugar a "situaciones similares". La mayoría de los ACP con disciplinas de inversión también incluyen una referencia a "circunstancias similares".

El tercer aspecto trata sobre si los asuntos en relación a los procedimientos de solución de diferencias entre inversionistas y Estado están cubiertos por el principio de NMF. Las cláusulas de NMF en los tratados de inversión de Estados Unidos después de 2004 no permiten un resultado tipo "Maffezini".⁶ El Tratado de Promoción Comercial de EE.UU. con Perú ilustra el lenguaje de NMF y la "exclusión Maffezini" que se utiliza por este último en varios de sus tratados de inversión recientes.

En relación a los mega acuerdos, las economías de América Latina van a estar directamente afectadas por aquellos AII de los que están excluidas. Tanto el TTIP como el TPP se han presentado repetidamente como acuerdos de comercio del siglo XXI que cambiarán los ACP y los problemas asociados, haciéndolos más útiles para expandir la liberalización, por ejemplo, "multilateralizando el regionalismo".⁷

El potencial del TTIP y el TPP para obtener exitosamente dicho fin se debe parcialmente a la naturaleza de los socios y al objetivo del acuerdo de obtener un diseño ACP completamente nuevo. Los textos filtrados recientemente de los capítulos de inversión del TTIP y del TPP se parecen en gran medida a los AII de Estados Unidos más recientes en lugar del texto del capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Los capítulos de inversión del TTIP y del TPP no ofrecen mayores innovaciones en términos de la redacción del tratado. Sin embargo, ambos cristalizan innovaciones recientes desde el 2001 en términos de interpretación de las notas del TLCAN y reflejan desarrollos de casos arbitrales recientes. La calidad normativa y el ámbito geográfico del TTIP y del TPP, sin embargo, los ubican entre los tratados de inversión más detallados y relevantes en el mundo. Consecuentemente, es posible volver a la pregunta planteada al inicio de este artículo sobre si el TTIP y el TPP reforzarán o fracturarán los regímenes de tratados de inversión actuales.

En caso de que las negociaciones del TTIP y del TPP procedan satisfactoriamente, entonces estos tratados presumiblemente reemplazarán al TLCAN y a otros AII existentes entre Estados Unidos y países de Asia-Pacífico y entre EE.UU. y países de la Unión Europea. Resulta interesante entender que el TTIP y el TPP se pueden leer como el fortalecimiento o la renegociación de facto del TLCAN y de muchos otros acuerdos. Estos representarán una nueva referencia de facto para aquellos países de América Latina que no son parte del TLCAN, del TPP o de cualquier otro TBI posterior a 2012.

Recomendaciones de políticas públicas sobre inversión y arbitraje del siglo 21

La aproximación de los países de América Latina a los tratados de inversión es relativamente fragmentada. Por una parte, Venezuela, Bolivia y Ecuador han expresado preocupación y decidieron terminar algunos de los tratados existentes poniendo en duda la manera en que el sistema está diseñado. Por otra parte, México, Perú, Chile y, en menor medida, Colombia y Costa Rica se han unido a algunas de las negociaciones más recientes e importantes.

Una tendencia emergente en la elaboración de normas sobre la inversión internacional es la creciente regionalización de las negociaciones. Si el centro de las regulaciones de inversión internacional se mantiene sobre la base de TBI y ACP bilaterales es importante

subrayar las actuales negociaciones de acuerdos más amplios, los cuales involucran más de dos países y cubren un amplio número de áreas económicas.

El aumento de tratados plurilaterales puede producir mejores efectos económicos mientras divulguen los principios básicos de la protección a las inversiones extranjeras para las economías involucradas. En caso contrario, un número de países de América Latina que no son parte de estos tratados de inversión más amplios se excluyen de sus beneficios económicos y pueden tener dificultades en obtener las innovaciones más recientes. Conviene enfocar los esfuerzos de investigación en estos nuevos instrumentos, aun cuando se desconozca por lo pronto su anatomía, vida y futuros efectos, directos e indirectos, económicos y legales.

La membresía del TPP se encuentra abierta a nuevos miembros que estén dispuestos a aceptar sus términos bajo la única condición de que el país sea aceptado por los demás miembros. Su ausencia de condiciones geográficas o económicas otorga a este acuerdo un atractivo particular. Japón oficialmente se unió a las negociaciones del TPP en julio de 2013 y la lista de posibles Estados miembros es larga e incluye a países como Corea del Sur, Tailandia, Taiwán, Filipinas, Laos, por una parte, y Colombia y Costa Rica, por otra. Por último, en caso de que estos dos últimos se unan a México, Perú y Chile en el TPP cinco serán los países de América Latina involucrados en lo que probablemente sea uno de los tratados de inversión más avanzados.

No se trata de una mayoría de países latinoamericanos, ni siquiera de una masa crítica, pero es una indicación de que la elaboración de normas sobre inversión a nivel del continente se encuentra aún dividida. Por último, en caso de que todos los países candidatos se unan al TPP y ratifiquen, entre otros, el capítulo de inversión, no hay duda de que estaríamos en la antesala de un esperado tratado multilateral de inversión.

- ➊ Más de 500 tratados de inversión en la forma de TBI/ACP vinculan a los países de América Latina: Argentina (58 TBI, 15 ACP), Bolivia (17/12), Brasil (14/16), Chile (58/27), Colombia (14/19), Costa Rica (21/17), Cuba (59/3), República Dominicana (15/4), Ecuador (18/6), El Salvador (22/9), Guatemala (20/11), Haití (7/9), Honduras (11/10), México (29/15), Nicaragua (18/11), Panamá (23/11), Paraguay (24/15), Perú (32/26), Uruguay (30/17), Venezuela (28/4).
- ➋ A la fecha, más de 2850 acuerdos bilaterales se han concluido desde 1960, la mayor parte de ellos en la década de los 90. UNCTAD. (2012). *World Investment Report*, p. 199.
- ➌ El Tratado de Inversión Integral Asean entró en vigor el 29 de marzo del 2012 a fin de crear un ambiente libre y abierto para las inversiones a través de la consolidación y expansión de los acuerdos existentes entre los miembros de Asean.
- ➍ Tza Yap Shum vs. Perú reconoce la necesidad de analizar la redacción de cada disposición del acuerdo en concordancia con las normas establecidas de derecho internacional. Una decisión a priori no es apropiada, por ejemplo, no es posible decidir en general que las cláusulas NMF son eficaces en algunas situaciones y no en otras. Cada cláusula NMF es un mundo en particular. Véase Tza Yap Shum vs. Perú. (2009). *Decisión sobre jurisdicción y competencia* (párr. 196-198).
- ➎ A raíz del caso Maffezini, la atención se ha centrado en el debate sobre si las disposiciones relativas al procedimiento de solución de diferencias consagradas en un AIJ pueden ser "importadas" a otro AIJ en virtud de la cláusula de NMF. La pregunta planteada por la decisión en Maffezini aborda, en última instancia, el ámbito general del principio de NMF y cómo la disposición es plasmada en cada acuerdo.
- ➏ La definición "acuerdo de alta calidad de siglo 21" implica que dicho acuerdo debería combinar tres elementos principales. Primero, un ámbito de carácter exhaustivo, integral. Segundo, de una profundidad sustantiva que incluya componentes de cooperación e integración entre sus miembros. Tercero, debe contener un grupo de valores compartidos, ideología o normas entre las partes.



Julien Chaisse
Consejero principal y director de
World Trade Advisors.

PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

Programas de gobierno y la participación de las pymes en el comercio internacional

Federico Lepe Montoya y Jorge Huerta-Goldman

Las pymes representan, sin duda alguna, una parte importante de la economía de los países, por lo que el apoyo de los diversos programas gubernamentales resulta fundamental en su desarrollo e integración con el mercado internacional. Qué problemas encuentran en su camino y cómo pueden resolverse son aspectos centrales del presente artículo.

Las pequeñas y medianas empresas (pymes) representan una parte sustancial de la economía de diversos países con disímiles niveles de desarrollo. Esto se mide tanto por el porcentaje que las pymes significan en la economía como por el número total de empleos que ofrecen.

Las acciones de los gobiernos a favor de este tipo de empresas están sujetas a los derechos y obligaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de los acuerdos regionales. Sin embargo, el radar de dichos foros tiende a enfocarse en las acciones gubernamentales que implican grandes beneficios económicos para determinadas industrias o empresas, en vez de aquellas pequeñas ganancias destinadas a un gran número de pymes. Dichas acciones normalmente están en la mira de las políticas públicas, pero fuera del foco de estos foros internacionales, aunque si tales ayudas consisten en un subsidio estarán prohibidas por los acuerdos de la OMC si estas están supeditadas a la exportación.

Este artículo presenta distintas acciones de gobierno destinadas a apoyar a pymes en problemas puntuales. Lo anterior se da sobre la base de evidencia empírica observada, sin jerarquización alguna entre políticas gubernamentales o importancia de los problemas sufridos por las pequeñas y medianas empresas.

El papel de las pymes en la economía

Según estadísticas de la Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial, el porcentaje de participación de las pymes en el total del empleo en Argentina durante 2008 fue de 73% (incluyendo el comercio informal). En Australia, por su parte, la cifra fue de 68% en 2007. En Bangladesh, ese monto ascendió entre 80% y 85% (usando estadísticas solo de la industria) en 2004, mientras que en Suiza tal cifra fue del 58,9% en 2008. El mismo porcentaje en EE.UU. cayó de 53,7% en 1990 a 42,1% en 2006. Según otras fuentes, las pymes representaron en el Reino Unido el 99,9% de las empresas privadas, el 59% del empleo del sector privado y 48,1% de los ingresos en el sector privado en 2013.

Kushnir et al. (2010) observaron que las economías con alto nivel de ingreso per cápita cuentan con un mayor número de pymes por cada 1000 habitantes. Sin embargo, la tasa de crecimiento de dicho número es tres veces menor en economías de altos ingresos en comparación con las de bajos ingresos. Observaron, además, que entre más grande es el sector informal, menor es la densidad de pymes por habitante.

Al respecto, Ayyagari et al. (2003) advirtieron que la contribución de las pequeñas empresas en países de diversos niveles económicos es de proporciones similares, pero con la diferencia de que los países de bajos ingresos tienen un mayor número de empresas pequeñas en el mercado informal, mientras que en las economías de altos ingresos estas se encuentran en el mercado formal.

Aún cuando las estadísticas sobre pymes pueden sufrir de imprecisiones –por ejemplo, no hay una definición unificada de una pyme (número de empleos y/o ingreso anual), las estadísticas de empleo no son homogéneas y no hay información precisa sobre los ingresos por empresa– los estudios estadísticos observados sugieren que las pymes juegan un rol de alta importancia en la economía.

Programas y limitaciones de la capacidad económica

La capacidad económica de una pyme es significativamente inferior a la de una gran empresa. De hecho, durante períodos de crisis económicas las pymes tienen mayor riesgo de mortandad y menor acceso a rescates financieros. Por el contrario, durante períodos de crecimiento cuentan con menor presupuesto –en términos absolutos– para necesidades básicas y de desarrollo.

El Centro de Software en Guadalajara, México, una iniciativa generada con inversión del sector privado, universitario y gubernamental, es un caso de una agrupación de pymes. Este alberga a 28 pymes y 550 especialistas de la industria de las tecnologías de la información en diferentes áreas y de todos los niveles comerciales en más de 10.000 m².

Se basa en una economía de escala y es autosuficiente. Las pymes en cuestión tienen acceso a servicios que no podrían pagar individualmente. Comparten conocimientos, experiencias, costos, imagen corporativa, relaciones con diferentes actores en la industria, así como servicios e infraestructura. Además, se fomenta el diálogo entre las pymes, incentivando la creatividad y la solución de problemas en grupo.

Otro programa que apoya la generación y el desarrollo de pymes es la Red Nacional de Incubadoras y Desarrolladoras de Costa Rica, la cual contribuye al surgimiento de pymes y a su crecimiento e internacionalización.

Acceso a los grandes canales de producción

Se ha observado que las pymes sufren mayores dificultades de acceso a los canales de producción masiva que las grandes empresas. Por lo mismo, la integración en cadenas productivas es positiva, tanto para las pymes como para las grandes empresas, en cuanto se esclarecen los servicios y productos esperados por las pymes; se produce transferencia de tecnología; se reducen los costos; se obtiene acceso a canales indirectos de exportación; y se elevan los estándares de calidad.

El Swedish Trade and Investment Agency con el Proyecto Global de Proveedores Automotrices 2014, el cual prepara empresas suecas para convertirse en proveedores de grandes empresas compradoras de autopartes. El proyecto, administrado e implementado por la agencia sueca de promoción comercial, consta de tres etapas: 1. reunión individual con posibles proveedores suecos, 2. reunión con las empresas seleccionadas para preparar el primer contacto con las grandes empresas (muestras, ofertas, estrategia, entre otras) y 3. reunión con las grandes empresas y seguimiento con las pymes.

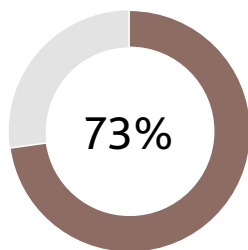
En México, en particular, existe un programa con este fin que busca el acceso de microempresas a una red de franquicias. En Japón 56% de las pymes tienen interconexión –por ejemplo, subcontratación– con las grandes empresas, en particular en las industrias de maquinaria.❶

Canales logísticos de exportación

El acceso a canales de transporte para las exportaciones de bienes es vital, especialmente para pymes. Este problema puede ser más grave para pymes asentadas en regiones marginadas lejos de las grandes ciudades o que exportan a países con poco flujo comercial y por ende con poca oferta de transporte.

Exporta-Fácil es un programa para simplificar exportaciones (paquetería y liberalización aduanera) para pequeños envíos (máximo 50 kg y US\$ 50.000) iniciado por la empresa estatal de correos de Brasil e implementado posteriormente en varios países de la región, expandiéndose luego a la paquetería privada.

El objetivo es proveer a las pymes un acceso fácil y económico a procesos de exportación basado en redes postales existentes. En otras palabras, las exportaciones de pequeños envíos obtienen un beneficio de facilitación comercial aduanera para su exportación.



fue el porcentaje de la participación de las pymes en el total del empleo en Argentina durante el 2008. En Australia fue de 68% durante el 2007; en Suiza fue del 58,9% en 2008; mientras que para EE.UU. este ascendió al 42,1% en 2006.

A través de la cooperación entre varias agencias gubernamentales, correos y aduanas, Exporta-Fácil centraliza en un documento los diversos formularios que un exportador debe llenar para la liberación en aduanas. Esto dispensa al exportador de acudir directamente con las agencias involucradas en la exportación (aduanas, salud, medio ambiente, entre otras), ya que correos adquiere la responsabilidad de canalizar la información. El usuario accede al sitio de Internet de correos e integra el expediente que se envía a las agencias competentes. Posteriormente, el usuario presenta el paquete en una agencia de correos, el agente revisa el contenido, lo cierra y envía.

Además de reducir los precios de transporte y despacho aduanero, el exportador puede exportar desde cualquier parte del país que tenga una oficina de correos, sin necesidad de enviar el producto desde una ciudad de tamaño mediano, no requiere agente de aduanas, no requiere capacitación, se simplifican los formularios y se utiliza una sola base de datos para todas las agencias de gobierno involucradas, evitando la duplicidad de la información.²

Problemas adicionales

Existen otros problemas que afectan a las pymes, por ejemplo, la certidumbre jurídica en transacciones individuales. Una solución parcial es la distribución de contratos modelo por las agencias de promoción comercial.

El Centro de Comercio Internacional en Ginebra, Suiza, tiene ocho contratos modelo para pymes que son distribuidos por las agencias gubernamentales de promoción comercial. Evidentemente son de utilidad aun cuando existen algunas limitantes como la adaptación del contrato al giro comercial o tipo de transacción, la asesoría en la negociación y la administración misma de los contratos. Hay mucho todavía por hacer.

Otro problema es el financiamiento,³ tanto en la producción como en la exportación. Un comprador importante puede pedir 90 días para realizar su pago o, peor aún, pagar después de ese plazo sin previo aviso –práctica habitual entre empresas grandes con posición dominante. Durante dicho período la pyme debe financiar la venta, desajustando sus finanzas. Entre más grande es la transacción, más atractivo es el ingreso, pero también más alto el riesgo de desajuste y quiebra de la empresa.

Existen figuras financieras para abordar dichos riesgos como cartas de crédito, factoraje internacional o créditos directos que se ofrecen por agencias gubernamentales que buscan fomentar el comercio internacional. Sin embargo, hay mucho todavía por hacer y puesto que dichas figuras financieras podrían llegar a constituir un subsidio podrían estar sujetas a las reglas de la OMC. Este tema sin duda amerita estudios especializados.

Finalmente, no contamos con evidencia empírica, pero nuestra experiencia nos lleva a especular sobre la existencia del siguiente problema: las pymes tienen un valor relativamente bajo en las políticas públicas de un país. Una pyme en lo individual tiene un peso muy ligero en la economía de un país, prácticamente insignificante si se compara con el peso de una empresa grande, pero las pymes en su totalidad tienen un peso económico más amplio que una empresa grande en ese país.

Sin embargo, las pymes no cuentan con una voz única, mientras que una empresa grande sí. Por lo tanto, los problemas de una empresa grande pueden ser canalizados con mayor facilidad a las esferas políticas de un país. Los problemas de las pymes, que no tienen una voz única, no necesariamente gozan de dicho canal privilegiado. Esto se puede materializar en eficientes políticas públicas para los problemas de grandes empresas, pero deficientes políticas públicas para los problemas de las pymes. Claro que esto depende de la apertura de las esferas políticas del país en cuestión, donde cada país es único.

Conclusiones y recomendaciones

Hay mucho trabajo por hacer sobre las políticas públicas en comercio para las pymes. Por un lado, los desafíos que afectan a las pymes no están bien asimilados. Por otro, si bien hay algunas soluciones que parecen exitosas queda mucho por explorar.

Nuestra primera recomendación sería desarrollar estudios que ayuden a delimitar y valorar los problemas específicos de las pymes. Consideramos que una política gubernamental puramente macroeconómica es insuficiente para el desarrollo microeconómico de las pymes. En dichas empresas los costos de transacción adquieren un valor extraordinario por los limitados recursos tecnológicos y de capital que disponen. Se les debe facilitar el proceso administrativo y financiero, tanto desde el sector público como desde el sector privado. La evolución de la economía de un país incide en la rentabilidad, competitividad y sustentabilidad de las pymes, que representan más de la mitad del sector económico privado en los países observados.

Esto nos lleva a una segunda recomendación: generar políticas públicas para pymes de manera intersecretarial (varias secretarías o ministerios de gobierno), con apoyo público-privado y apoyadas por la cooperación internacional, como por ejemplo el Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC.

En los párrafos precedentes se presentaron varios programas de gobierno en favor de pymes. Sin embargo, se requiere más información para hacer un juicio de valor sobre el éxito de los mismos, lo que nos conduce a una tercera recomendación: diagnosticar casos concretos para buscar oportunidades de mejora e implementación en nuevos mercados.

Sin embargo, más allá de su valor económico, estamos convencidos de que el valor fundamental de las pymes es su contribución social. Una política pública eficiente en comercio para pymes tiene un efecto directo en la estabilidad económica de los núcleos familiares de sus empleados, que en el caso de Bangladesh y Suiza son más de la mitad del total de trabajadores del país. Aquí estriba su importancia en la sociedad. Por último, recomendamos no minimizar el valor que pueden tener los programas para las pymes dada su contribución económica y social.

- ❶ Ver Koyama, Y. (1999). Políticas de apoyo a pequeñas y medianas empresas en Japón y México (pp. 61-80). En *Nacional Financiera Snc: Memoria del 65 Aniversario. Experiencia para el futuro*. México: Nafinsa.
- ❷ Ver el reporte de la OCDE (2011). "[Exporta Fácil' in South America](#)". El programa ha sido implementado, entre otros, en [Panamá](#).
- ❸ [Kushnir et al. \(2010\)](#) observaron que el acceso a financiamiento es un obstáculo recurrente en países en desarrollo, afectando más severamente a pymes.



Federico Lepe Montoya
Presidente de la Comisión de Comercio Exterior del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco (CCIJ).



Jorge Huerta-Goldman
Consultor legal en comercio e inversiones en TILPA.

ACUERDOS PREFERENCIALES

Relaciones comerciales México-Unión Europea: un balance a 14 años del Acuerdo de Asociación

Nahuel Oddone y Horacio Rodríguez Vázquez

A 14 años del Acuerdo de Asociación entre México y la Unión Europea cabe evaluar sus avances, impactos y áreas de desarrollo. ¿Ha aprovechado México en toda su extensión dicho acuerdo? ¿Cuánto ha ayudado a diversificar el comercio mexicano con el mundo? Estos y otros desafíos son abordados por los autores a fin de dar claridad de su presente y futuro.

México fue el primer país de América Latina en establecer un acuerdo de asociación con la Unión Europea (UE). El 8 de diciembre de 1997 se firmó el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, denominado Acuerdo Global (AG), que entró en vigor el 1 de octubre del 2000.

Este es considerado como uno de los instrumentos de cuarta generación¹ más completos, tanto de México como de la UE, dando como resultado el reconocimiento del país como un socio estratégico. Precisamente a partir de la firma del AG, la UE comenzó a promover una serie de tratados similares con otros países de la región, concretándose hasta la fecha aquellos con Chile, Colombia, Perú, Cariforum y Centroamérica.²

En lo que respecta a la asociación económica, el AG incluía un mandato para la negociación de un área de libre comercio. El 23 de marzo del 2000 se firmó el Tratado de Libre Comercio entre la UE y México (TLCUEM), efectivo a partir del 1 de julio del mismo año. Este artículo analiza los flujos comerciales entre México y la UE a fin de generar un aporte analítico que subraye las lecciones aprendidas y los retos que aún permanecen en el contexto del AG.

Balance del intercambio comercial entre México y la Unión Europea, 1999-2012

El comercio bilateral aumentó con el TLCUEM, pero ha sido deficitario para México en la última década. En 2012, la UE adquirió bienes mexicanos por US\$ 24,5 mil millones; 15,2% más que en 2011 y 474,8% superior a 1999 (Tabla 1). Ese año México importó US\$ 35,1 mil millones de productos europeos, con un aumento del 16,8% respecto del 2011 y 133,1% más que en 1999.

Tabla 1. Intercambio comercial de México con la UE, 1999-2012
(En millones de dólares y porcentajes de crecimiento)

	1999	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Exportaciones totales	5.162	6.615	6.068	8.573	13.188	20.219	18.116	24.510
Tasa de crecimiento		28,1%	-8,3%	41,3%	53,8%	53,3%	-10,4%	35,3%
Importaciones totales	13.182	12.900	14.291	18.103	23.704	32.048	27.845	35.128
Tasa de crecimiento		-2,1%	10,8%	26,7%	30,9%	35,2%	-13,1%	26,2%

Nota: Elaboración propia sobre la base de información de UN Comtrade.

Las exportaciones mexicanas a la UE se han caracterizado por ser intensivas en tecnología (entre 40% y 57% del total) y por una participación a la baja en productos primarios, con excepción del petróleo. En 1999-2012, el comercio de automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios han representado, en promedio, 53,6% del total de las exportaciones a la UE. En 2012, los bienes manufacturados constituyeron 57,2% de las exportaciones mexicanas a la UE; 37,7% de esos bienes correspondió a maquinaria y equipamientos de transporte, 26,6% a combustibles, principalmente petróleo crudo, y 10,9% a equipos electrónicos e instrumentos fotográficos.

Las exportaciones de productos primarios alcanzaron un 35,4% de las exportaciones totales en 2012, donde los productos agrícolas y el pescado representaron un 5,4%. Hasta

junio de 2013, las exportaciones agroalimentarias mexicanas a la UE ascendieron a US\$ 609 millones, con productos como café, tequila, jugo de naranja, cerveza, miel, garbanzos, frambuesas, atún, carne de caballo, limón y pectinas. Sin embargo, los productos agrícolas todavía representan el 7,9% de las exportaciones mexicanas a la UE, por lo que a fines de 2013 México declaró su interés por aumentar el comercio agroalimentario, para lo que será necesario modificar algunas medidas sanitarias y fitosanitarias, particularmente para pescado, camarones y plátano.

Las importaciones mexicanas provenientes de la UE muestran un comportamiento similar en el mismo periodo. Los productos del sector industrial se ubican en la primera posición. No obstante, estos han perdido participación en el total de las importaciones, mientras que los productos agropecuarios han ganado presencia (Tabla 2).

Tabla 2. Intercambio comercial de México con la UE, 1999-2012
(En porcentajes de crecimiento)

Sector	Exportaciones		Importaciones	
	1999	2012	1999	2012
Sector agropecuario	4,0%	4,6%	1,0%	3,5%
Sector pesquero	0,7%	0,5%	0,1%	-
Sector industrial	95,3%	94,9%	98,9%	96,5%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Nota: Elaboración propia sobre la base de la información de la Secretaría de Economía de México y la Comisión Europea.

En 2012, 84,5% de las importaciones de México procedentes de la UE fueron bienes manufacturados y 13,2% fueron productos primarios. Del total de las importaciones de productos manufacturados, 46,9% correspondieron a maquinaria y equipamientos de transporte y 16,9% a productos químicos. En términos de servicios, se intercambiaron prestaciones en los sectores de viajes, transportes marítimo y aéreo y construcción, aunque también se destacan los servicios de computación e información.

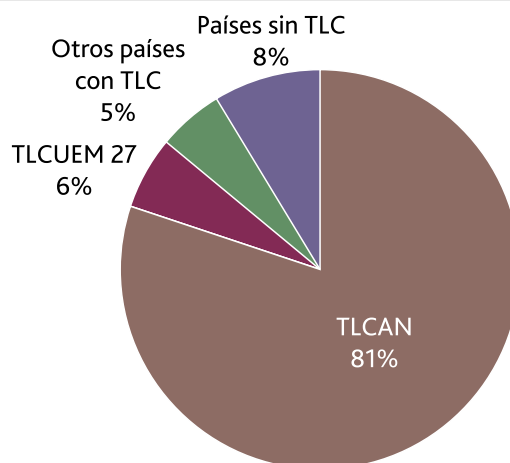
A raíz del TLCUEM, México aumentó 7% su participación en el mercado comunitario³ y logró diversificar su oferta comercial, siendo el país latinoamericano con la canasta más diversificada de productos exportados a la UE. La industria mexicana amplió su mercado externo para productos nuevos como teléfonos celulares, receptores de voz, equipo electrónico y equipo médico, generando un crecimiento de nuevos productos del 37% en comparación con los productos que ya se exportaban.

Entre los actores mexicanos que más han aprovechado el TLCUEM están los productores de bienes intermedios industriales, algunas hortalizas y bienes de la industria alimentaria como la cerveza, el tequila y el jugo de naranja. Vale la pena resaltar que algunos de los principales productos mexicanos que se exportan a la UE provienen de empresas que cuentan con capitales europeos.⁴

México, seguido por Brasil, participa activamente en cadenas de valor europeas, siendo el comercio intra-industrial relativamente más alto con Alemania, Reino Unido y Francia. No obstante, no se ha logrado diversificar el comercio exterior, pues Estados Unidos (EE.UU.) sigue siendo por mucho su principal socio comercial.

En 2012 el total de las exportaciones mexicanas ascendió a US\$ 370,9 mil millones, de las cuales 80,5% se concentraron en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Estados Unidos se ubicó como el principal destino de las exportaciones con 77,6% del total, mientras que Canadá recibió 2,9%. La UE tuvo una participación del 6% del total de las exportaciones. España y Alemania fueron los principales destinos con 1,9% y 1,2%, respectivamente (Figura 1).

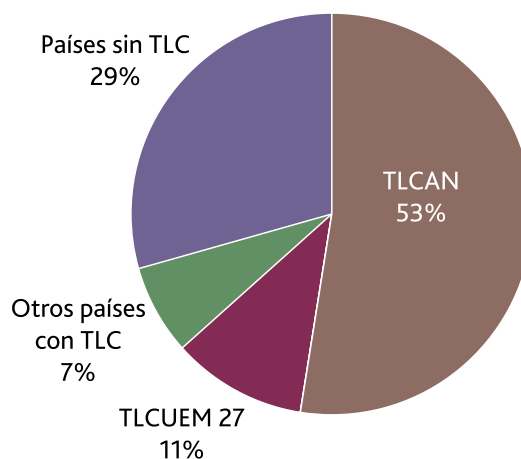
Figura 1. Exportaciones totales de México según origen, 2012



Notas: Elaboración propia sobre la base de la información de la Secretaría de Economía de México.

En importaciones, se observa una tendencia similar. En 2012, 52,6% provinieron de EE.UU. y Canadá. La UE representó 11%, principalmente con productos de Alemania, Italia y España. La participación de las importaciones de países con los que México no ha firmado tratados de libre comercio fue mayor que la del conjunto de países con los que existe un acuerdo, representando 29% y 7,4% del total de las importaciones, respectivamente (Figura 2).

Figura 2. Importaciones totales de México según origen, 2012



Notas: Elaboración propia sobre la base de la información de la Secretaría de Economía de México.

Lecciones aprendidas

Al negociar el AG, México tenía como objetivo lograr una diversificación de su comercio exterior, concentrado con EE.UU. La UE, por su parte, buscaba una mayor participación en el mercado mexicano y, por sobre todo, aprovechar el TLCAN para acceder al mercado norteamericano a través de las inversiones en México.

La primacía por el comercio originó que las cuestiones políticas y de cooperación se vieran rezagadas en los primeros años de vigencia del AG. En efecto, las motivaciones comerciales fueron el principal motor de las negociaciones entre México y la UE.

Entre las principales lecciones aprendidas del AG, en general, y del TLCUEM, en particular, se encuentra la administración de dicho instrumento que ha sido eficaz gracias a la participación del Comité y el Consejo conjunto,⁹ además de los comités especiales en materia de cooperación aduanera y reglas de origen, normas y reglamentos técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias, compras del sector público, propiedad intelectual, servicios financieros y productos de acero.

Un logro importante es el referente a las cuotas de exportación del TLCUEM, pues se determinó que estas fueran administradas por la parte exportadora y no por la parte importadora. De otra manera, se corre el riesgo que el mecanismo de administración de las cuotas resulte ser poco transparente y su mecanismo de asignación se convierta en una barrera implícita para los exportadores. Sin embargo, tanto el TLCUEM como el soporte institucional que ha sido requerido para su implementación, fueron diseñados e impuestos en México según el modelo y los intereses de la UE, lo que ha resultado costoso y, en ocasiones, excesivamente burocrático para las contrapartes mexicanas.

El bajo aprovechamiento del TLCUEM, sobre todo por parte del sector agrícola mexicano, se debe a que los empresarios poco saben de las potencialidades del mercado europeo, situación que se agrava entre los pequeños productores. Por ejemplo, existe un desconocimiento generalizado de las pequeñas y medianas empresas (pymes) agroalimentarias sobre las normas de etiquetado o certificaciones en materia de salud, medio ambiente y calidad de productos agroalimentarios que son determinantes para incursionar en los mercados europeos.

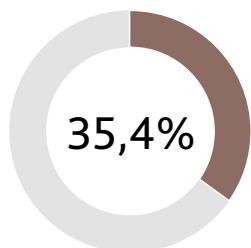
Otra lección importante tiene que ver con los proyectos de cooperación para fomentar el comercio. En particular, resaltan tres que ya concluyeron: el Programa Integral de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas UE-México (Piapyme); el Proyecto de Facilitación del Tratado de Libre Comercio UE-México (PROTLCUEM); y el Trampolín de Negocios de Comercio Justo para Productos de Pequeños Productores Mexicanos.

“Es importante que otros países latinoamericanos pongan especial atención al cumplimiento y seguimiento del calendario de desgravación de los productos agrícolas sensibles establecidos por los acuerdos comerciales con la UE y de otros acuerdos en el ámbito multilateral.”

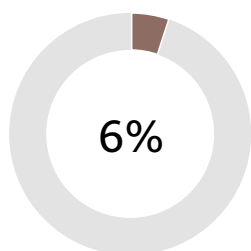
Un aspecto adicional que debe tomarse en cuenta es el hecho que, cuando iniciaron las negociaciones del AG, la UE era un bloque más homogéneo y más complementario para México que el actual. En el caso de los productos agroalimentarios, algunos de los nuevos miembros de la UE tienen una estructura productiva similar a la mexicana, como Polonia y Rumania, por lo que pueden convertirse en competidores directos con ventajas de localización que inciden en costos más bajos de transporte y comercialización.

Un mecanismo viable para enfrentar esta nueva competencia podría ser el aprovechamiento de los tratados de libre comercio entre México y otros países de la región, por ejemplo con Centroamérica, para tratar de negociar una acumulación de origen. Esto permitiría que los productores agrícolas centroamericanos y mexicanos utilicen las economías de escala y la especialización, se fomente el desarrollo económico de las zonas rurales y se aumente la competitividad de los productos agroalimentarios en los mercados europeos. Los países centroamericanos también presentaron una propuesta de acumulación regional en las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la UE pero, hasta la fecha, la UE no ha presentado su postura oficial al respecto.

Por otro lado, el TLCUEM estableció cláusulas de revisión encaminadas a la liberalización de algunos productos agrícolas sensibles, las cuales tenían que llevarse a cabo, a más tardar, tres años después de la entrada en vigor del acuerdo. A pesar de ello, el inicio de las negociaciones se retrasó poco más de un año y siguen en proceso. Es importante que otros países latinoamericanos pongan especial atención al cumplimiento y seguimiento del calendario de desgravación de los productos agrícolas sensibles establecidos por los acuerdos comerciales con la UE y de otros acuerdos en el ámbito multilateral, como el de



de las exportaciones totales de México a la UE en 2012 respondieron a productos primarios.



de las exportaciones totales de México en 2012 se dirigieron a la Unión Europea. El 77,6% del total fue a Estados Unidos, principal destino de exportaciones.

banano, a fin de crear un entorno favorable para los productos de la región, especialmente aquellos provenientes de la agricultura familiar y de pequeña escala.

Finalmente, vale la pena señalar que el sector de comunicaciones y transportes cobró un papel relevante en el Plan Ejecutivo Conjunto de la Asociación Estratégica entre México y la UE, establecido en 2010. Las partes se comprometieron a proponer acciones encaminadas a mejorar la conectividad aérea entre México y la UE con el objetivo de favorecer la expansión de los flujos comerciales y turísticos. Centroamérica, por ejemplo, podría aprovechar la inclusión de Panamá en el Acuerdo de Asociación con la UE para tener un mayor acceso a mejores servicios de logística relacionados con el tránsito interoceánico.

Conclusiones

A 14 años del AG, México no ha logrado diversificar sus relaciones comerciales y existe un aprovechamiento limitado del instrumento debido a la falta de una política comercial agresiva por parte del gobierno mexicano para promover el comercio con Europa, a los desafíos que enfrentan los empresarios mexicanos para competir en el mercado europeo y a las ventajas comerciales en el marco del TLCAN y a su cercanía geográfica.

No obstante, México presenta hoy la canasta más diversificada de productos de exportación de toda América Latina y el Caribe (ALC) a la UE, experimentando un incremento importante en productos como vehículos para personas, instrumentos médicos y partes de teléfonos.

Las lecciones aprendidas del AG entre México y la UE, de las cuales otros países latinoamericanos pueden replicar, tienen que ver con los proyectos de cooperación para fomentar el comercio, la administración del AG, en general, y del TLCUEM, en particular; el seguimiento al calendario de desgravación; la necesidad del fortalecimiento institucional y la creación de infraestructura de transporte y telecomunicaciones. No debe restarse importancia al potencial de la integración regional, la cooperación bilateral y los mecanismos de triangulación UE-México-ALC.

Para ello, resulta clave que los países latinoamericanos tengan sus prioridades, regionales y nacionales muy bien definidas. Específicamente, es importante tener claros cuáles son los productos más sensibles y sus variaciones estacionales, las ventajas (estacionales y preferenciales) que los productos latinoamericanos pueden llegar a tener en los mercados de consumo europeos, así como las necesidades de inversión prioritarias para promover la innovación y la competitividad.

De igual manera, es relevante fortalecer el proceso de integración en la región, sobre todo en cuestiones relacionadas con la armonización de los niveles de tasas y reglas del impuesto al valor agregado y de los impuestos selectivos al consumo, con el objetivo de promover cadenas de valor sub-regionales, fomentar el comercio intrarregional y mejorar la competitividad en un ambiente de mayor inserción en los mercados internacionales, sobre todo de las Pymes.

La firma de un acuerdo transatlántico entre la UE y EE.UU. podría presentar retos importantes ante los beneficios obtenidos por TLCUEM. La entrada en vigor de dicho acuerdo podría generar ganancias adicionales para la UE de alrededor de €119 billones por año, cuyo riesgo principal es la modificación de los flujos comerciales y de inversión extranjera directa (IED) de algunos miembros de la UE hacia México. De todas formas, la UE necesita analizar cuidadosamente el factor China pues es probable que el país asiático la sobrepase como segundo socio comercial de ALC.⑥

En IED y transferencia tecnológica, China se encuentra más atrasada con respecto a la UE. Esta situación abre una posibilidad de trabajo entre la UE y ALC si la primera sostiene procesos que contribuyan al desarrollo de pymes proveedoras de bienes y servicios. A pesar de esta ventaja, es necesario reconocer que China ya ha comenzado a trabajar con pymes de la región, particularmente en Brasil con el establecimiento de *joint ventures*. El incentivo que puede darse a la participación de empresas latinoamericanas en cadenas de

valor europeas como proveedoras de bienes y servicios intermedios puede ser también considerado como una ventaja competitiva de la UE frente a China.

Si bien el pilar comercial del AG México-UE dinamizó las relaciones a través del TLCUEM, es indispensable tener presente que un acuerdo de este tipo, por sí solo, no implica automáticamente una mejora en las condiciones de bienestar de la población. El entorno político-económico es fundamental para aprovechar las ventajas que estos tratados pueden representar, por lo que deben ir acompañados de políticas complementarias que promuevan la innovación, el avance tecnológico, el desarrollo del capital humano, el respeto a la propiedad industrial e intelectual, la inversión en infraestructura y la promoción de nuevos productos comerciales con mayor valor agregado.

- ❶ Los acuerdos de 1ª generación incluyen acciones de cooperación no preferenciales; los de 2ª generación son aquellos que contemplan la cooperación económica; y los de 3ª generación incluyen una cláusula democrática. Los acuerdos de 4ª generación abarcan en conjunto la asociación económica, la concertación política, así como acciones de cooperación.
- ❷ Este artículo ha sido adaptado del estudio *Relaciones comerciales entre México y la Unión Europea a 13 años de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación* en el marco del proyecto de Cepal con la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo sobre Integración, Comercio e Inversiones, presentado en el Seminario La Asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina, Cepal, Aecid y Universidad Eafit, Medellín, Colombia, 3 y 4 de diciembre de 2013. Más detalles en <http://bit.ly/1DCXeEw>
- ❸ Las líneas arancelarias entre 2000-2010 aumentaron de 26,4% a 27,9%.
- ❹ Gómez, A. (2009). *La situación del café mexicano en los tratados de libre comercio firmados por México*. México: Universidad Autónoma Chapingo, Editorial Itaca.
- ❺ El Consejo conjunto, conformado por los representantes de los distintos ministerios, trata todos los temas sobre el AG (diálogo político, comercio y cooperación). En el caso específico de las relaciones comerciales participan la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Unidad de Coordinación de Negociaciones Internacionales de la Secretaría de Economía, por la parte mexicana, así como la Dirección General de Comercio de la UE.
- ❻ El comercio entre China y ALC aumentó de US\$ 15 mil millones en 2000 a más de US\$ 283 mil millones en 2012. Se estima que China sobrepasará próximamente a UE como segundo socio comercial por ser el destino de casi 20% de las exportaciones latinoamericanas.



Nahuel Oddone

Especialista en Pymes y cadenas de valor, Unidad de Comercio Internacional e Industria, Sede Subregional de la Cepal en México.



Horacio Rodríguez Vázquez

Coordinador de Extensionismo del Programa Global de Agricultura de Conservación, Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT).

ACUERDOS PREFERENCIALES

La trascendencia para Chile del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea

Rodrigo Contreras y Carlos Furché

El acuerdo de Chile con la Unión Europea impactó significativamente la estructura institucional del país, lo que a su vez implicó un impulso considerable a la economía nacional. Los autores evalúan dicha influencia y aportan además una serie de sugerencias para nuevas negociaciones para todos aquellos países interesados en ampliar sus horizontes económicos.

El acuerdo entre Chile y la Unión Europea (UE) ha sido un hito en la larga trayectoria de las negociaciones comerciales chilenas. Primero, porque fue el mayor acuerdo firmado después de aquel con el Mercado común del Sur (Mercosur); luego, porque por primera vez se incorporaron los componentes de Cooperación y Coordinación Política; y por último, porque resultado del contenido del acuerdo hubo que desarrollar una gran cantidad de cambios internos que han sido la base para modernizaciones que se han transformado en un capital para la institucionalidad chilena.¹

Considerando que para la Unión Europea el mercado chileno en sí no significaba una masa crítica desde el punto de vista comercial, un aspecto destacable fue la aproximación estratégica que se desarrolló para lograr la aceptación de la negociación por parte de la UE. Lo anterior se inició con una ofensiva diplomática en 1996 que incluyó la negociación de un acuerdo con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC, compuesta por Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein) para concluir el acuerdo en 2002. Adicionalmente, se aprovechó exitosamente la coyuntura para cerrar la negociación, pues el estancamiento de las conversaciones que estaba llevando a cabo Mercosur con este bloque jugó un papel fundamental.

El acuerdo se organiza en tres componentes principales: 1) Diálogo y Coordinación Política, 2) Cooperación y 3) Acuerdo Comercial. Transcurridos ya 11 años de su implementación, existen antecedentes suficientes para poder realizar una evaluación objetiva sobre el impacto real de este acuerdo. No obstante, cabe considerar ciertas circunstancias como:

- 1 Que Chile firmó con una Unión Europea de 15 miembros que hoy cuenta con 28.
- 2 Que Chile ha desarrollado una política de relaciones económicas muy ofensiva, pasando de tener 9 acuerdos al momento de la firma, a contar con 23 al día de hoy.
- 3 Que la UE negoció y firmó acuerdos con los países andinos.
- 4 Que la crisis económica afectó duramente a la UE, Estados Unidos y Japón a partir del año 2008.

El impacto positivo más evidente que ha tenido este acuerdo es un incremento sustancial en las relaciones económicas entre ambas partes, tanto en términos de los flujos de comercio, como en la prestación de servicios y en menor medida en el intercambio de inversiones.

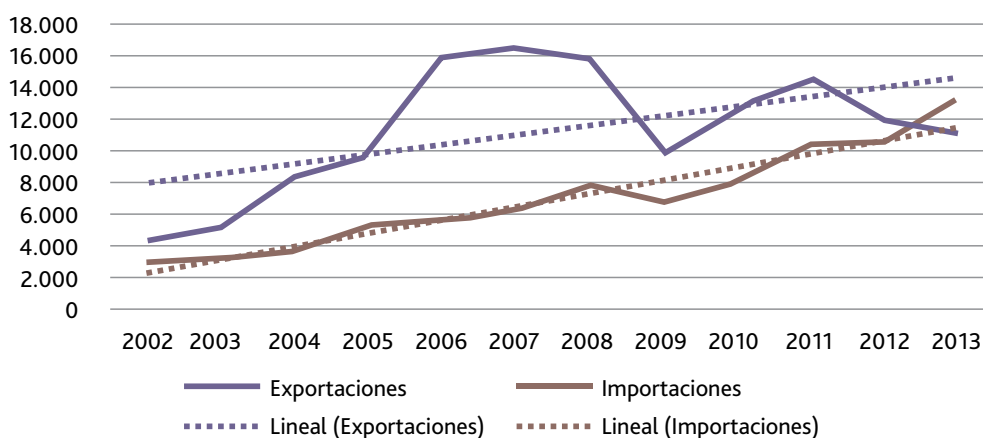
Sin embargo, el impacto más trascendente se relaciona con la evolución institucional que ha requerido, por lo que el componente de cooperación ha sido un instrumento fundamental para desarrollar instituciones como el Servicio Agrícola y Ganadero, el Servicio Nacional de Aduanas y la creación de la Agencia Chilena para la Calidad e Inocuidad Alimentaria (Achipia).

Evaluación económica

Los flujos de comercio con la Unión Europea son quizás los indicadores más claros del impulso que el Acuerdo de Asociación le imprimió a la relación entre ambos países. La tasa de crecimiento anual de las exportaciones durante los 3 primeros años fue sobre el 20%, muy por encima de las importaciones.

El patrón de comercio es muy claro en el caso de las exportaciones chilenas, siendo innegable la importante participación de los productos mineros con cerca de un 60%, sin embargo detrás de estos productos también hay un incremento sustantivo de las exportaciones de productos alimenticios. Si bien se siguen enviando productos basados en recursos naturales, estos tienen un valor y una tecnología de producción cada vez mayor. Por su parte, las importaciones procedentes de Europa están claramente más diversificadas siendo el 96%, aproximadamente, productos industrializados.

Figura 1. Comercio Chile-Unión Europea
(Cifras en millones US\$)



Fuente: Trade Map.

Cabe mencionar que por primera vez la balanza comercial pasa a ser negativa, producto de un aumento sostenido de las importaciones europeas y de una baja en los envíos chilenos, explicados principalmente por una caída de un 31% en el valor de las exportaciones de minerales entre los años 2011 y 2013.²

Más allá del comercio de bienes, una de las áreas más importantes en la relación que ha tenido Chile con la Unión Europea es a través de las inversiones. Chile es un receptor neto, con niveles que han oscilado entre un 42% de participación en el stock de inversiones el año 2009, hasta un 21% en el año 2012.³

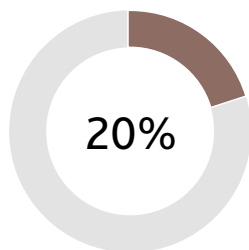
Las cifras de inversiones no son concluyentes por sí solas, sino resultado de una serie de factores a considerar. El primero de ellos es la existencia previa de acuerdos de protección de inversiones con la mayor parte de los países de la UE, por lo que el Acuerdo de Asociación no constituyó un instrumento adicional respecto a las condiciones para invertir. Segundo, el sector que ha atraído más inversiones a Chile en el último tiempo ha sido el sector minero, donde la UE no es un actor principal. Y tercero, el impacto de la crisis económica del año 2008 afectó la capacidad de inversión europea, tanto para el mercado interno como externo.

Ajustes institucionales

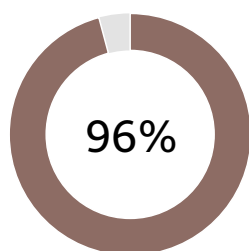
Ámbito sanitario

Las exigencias en materias sanitarias derivadas de los compromisos adquiridos con la UE requieren contar con instituciones con un nivel capaz de responder a estos nuevos patrones, lo que pasa tanto por exigencias en los estándares técnicos, como por el nivel profesional e incluso por un rediseño institucional.

A modo de ilustración, la capacidad de respuesta exigida por la UE en casos de contingencias sanitarias generó la necesidad de crear una institución nacional que coordinara la entrada



y algo más fue la tasa de crecimiento anual de las exportaciones chilenas a la Unión Europea durante los primeros 3 años del acuerdo.



aproximadamente de las importaciones chilenas de bienes europeos están representadas por productos industrializados.

de los requerimientos de información y que contara con una capacidad rápida para investigar y entregar respuestas a las ocurrencias en el más breve plazo. La institución que fue establecida con estos fines es Achipia, la cual está conectada con el Sistema de Alerta Rápida para Alimentos y Piensos (RASFF) de la UE.

El desafío que representaron estos nuevos compromisos, en su momento, fue evaluado como un gran costo. Sin embargo, con el paso del tiempo se ha verificado que se ha transformado en un capital para el país y que ha sentado las bases para enfrentar nuevos y exigentes mercados como los asiáticos y el norteamericano. Quizás lo más destacable en este sentido es que la inversión en esta área no es solo inicial, sino que debe ser permanente ya que se ha demostrado que en la medida en que esta decae, los incumplimientos y por lo tanto los rechazos aumentan, afectando incluso la imagen del país.

Asuntos aduaneros

Un sistema aduanero moderno e independiente requiere de instituciones que diriman los conflictos respecto a disputas de tipo aduanero de manera autónoma respecto a la autoridad que emitió los fallos en cuestión, razón por la cual se crearon los tribunales aduaneros independientes.

Este cambio fue propiciado por una fuerte demanda tanto de la UE como de Estados Unidos para aplicar completamente las exigencias del GATT 1994.

Reglas de origen

El régimen de reglas de origen existente en Chile previo al acuerdo firmado con la UE estaba fundado exclusivamente en la resolución de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) 252, la que se inspiraba principalmente en normas de tipo general. En relación a la certificación y verificación, Aladi se basaba en la delegación de estas facultades a organismos privados, prioritariamente cámaras de comercio.

El sistema antes descrito no brindaba garantías a la UE de que las acciones adoptadas por estos organismos se realizaran de forma objetiva. Por esta razón se exigió el desarrollo de un nuevo sistema en donde se involucrara directamente la autoridad gubernamental encargada del comercio, que en el caso de Chile es la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon). La intervención de Direcon con una responsabilidad directa en el proceso de certificación y verificación de origen requirió desarrollar sistemas de vigilancia interna sobre la base de factores de riesgo que permitieran controlar todas las certificaciones que se realizan.

El cambio en la forma de presentar las normas, su nivel de exigencia, la responsabilidad directa en el proceso de certificación y la creación de un sistema de control significó un cambio importante en el sistema de las normas de origen en Chile, que finalmente ofrece más garantías al mundo.

Propiedad intelectual

Entre los compromisos adquiridos estuvo la implementación de una serie de acuerdos multilaterales existentes como el Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, el Convenio de París, el Convenio de Berna y el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales. También se estableció la exigencia de adoptar nuevos acuerdos, como el Arreglo de Niza, el Tratado de la OMPI sobre Derechos de Autor, tratados en materia de patentes, entre otros, los cuales han contribuido a perfeccionar el marco normativo respecto de cada una de estas materias.

Por otra parte, se implementó una nueva institucionalidad que crea una sección dentro de la policía para la investigación de delitos en propiedad intelectual. También fue necesaria la formación de jueces especializados y el desarrollo de capacidades de fiscalización en las aduanas.

Sin duda, la transformación institucional más importante fue la instauración, en enero de 2009, del Instituto de Propiedad Industrial que reemplazó al Departamento de Propiedad Industrial del Ministerio de Economía, otorgándole mayores atribuciones, fortaleciendo sus capacidades técnicas y administrativas y dotándolo de un presupuesto adecuado a sus nuevas funciones.

Obstáculos técnicos al comercio

Las normas técnicas son los estándares mínimos de conformidad que son exigidos para los productos industriales a fin de certificar la seguridad de estos en cuanto a su uso. El problema que se enfrenta habitualmente en esta área es la disparidad de criterios que se utilizan en el mundo para establecer estos estándares, incluso llegando a erigirse como obstáculos al comercio.

En esta materia, al igual que en el caso de las medidas sanitarias, la ganancia fue el tener que adecuarse a estándares basados en criterios internacionales, lo que se traduce en remitirse a buenas prácticas en el desarrollo de la legislación interna.

En ese orden de ideas, fue preciso realizar consultas públicas de las legislaciones en su proceso de elaboración. Si bien esta es una exigencia que proviene de la OMC, su implementación se aceleró a partir de las exigencias de este acuerdo.

“El cambio en la forma de presentar las normas, su nivel de exigencia, la responsabilidad directa en el proceso de certificación y la creación de un sistema de control significó un cambio importante en el sistema de las normas de origen en Chile, que finalmente ofrece más garantías al mundo.”

Adopción de nuevos estándares

Ámbito sanitario

Es reconocido el alto grado de exigencia de los estándares sanitarios de la UE, que la convierte en uno de los mercados más demandantes en cuanto a medidas sanitarias se refiere. Sin embargo, sus requisitos están basados en estándares internacionales como el Codex Alimentarius, la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) y Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) en materias de preservación vegetal. Por lo tanto, el adecuarse a los requerimientos europeos finalmente implicó alinearse con los estándares internacionales. A su vez, el grado de exigencia de las normas requiere desarrollar instituciones, técnicas y personal de primer nivel, que se considera otra ganancia indirecta de la firma del acuerdo.

RASFF es el sistema que alerta frente a incumplimientos sanitarios detectados en productos importados en la UE. Este notifica de ocurrencias en este ámbito en el más breve plazo posible a fin de desarrollar un estudio del caso y obtener una respuesta rápida del país exportador, con el objetivo de adoptar las medidas que respondan al nivel de la ocurrencia y no aplicar medidas extremas por parte del país importador.

Achipia es precisamente la institución encargada de recibir las alertas sanitarias para productos de exportación chilenos, procesarlas e investigar el origen del problema, lo que ha requerido interconectar electrónicamente todas las instituciones sanitarias y generar en ellas la capacidad de respuesta requerida.

La forma en que están relacionados todos estos elementos con el Acuerdo es a través del pilar de Cooperación para el desarrollo de estas exigencias y luego a través del

funcionamiento del Comité de Asuntos Sanitarios, a través del cual se monitorea el funcionamiento de estas exigencias.

Ámbito aduanero

Uno de los compromisos del Acuerdo fue la adopción del Código de Valoración Aduanera que permitió modernizar los criterios a través de los cuales se valorizaban en frontera los productos ingresados.

También como consecuencia de la firma del Acuerdo se adoptó el Convenio relativo al Cuaderno ATA, el cual facilita el tránsito de mercancías. Esto significó dejar de lado las políticas nacionales para llegar a tratamientos homogéneos entre los países.

Propiedad intelectual

El acuerdo con la UE quizás sea el primero en que se empiezan a comprometer los países en materias que no son directamente comerciales como es el caso de la propiedad intelectual, así como también en la adopción de acuerdos multilaterales en temas como derechos de autor, marcas y obtentores vegetales. Esto tuvo como consecuencia la implementación de las legislaciones correspondientes y la adecuación en el funcionamiento de las instituciones relacionadas.

Una consecuencia de los compromisos adquiridos fue tener que desarrollar los controles adecuados en las aduanas para afrontar las obligaciones en áreas como indicaciones geográficas. Hay que tener una consideración especial, en relación a que estos compromisos, no solo se circunscriben al cumplimiento interno, sino también al comercio bilateral entre las Partes y a controlar el comercio con terceros países, situación que nuevamente requirió modificaciones en las regulaciones internas.

El impacto de los compromisos en materia de propiedad intelectual, es muy importante para los países, ya que no solo regulan las relaciones bilaterales, sino que afecta las políticas de acceso a los productos regulados, las que a su vez deben estar en concordancia con las políticas de desarrollo.

Sugerencias

Considerando las particularidades de cada país, sus intereses y sensibilidades, cada uno estructurará sus posiciones negociadoras. Sin embargo, de la experiencia chilena se pueden sustraer algunas sugerencias puntuales:

1. En relación al comercio de bienes, existen múltiples instrumentos para acomodar los intereses y sensibilidades de los países, por lo que una negociación comercial no implica necesariamente una exposición excesiva.

Es fundamental negociar las mejores condiciones de acceso posibles desde un principio, dado que si bien existen cláusulas de revisión, la práctica indica que son muy difíciles de aplicar durante la administración del acuerdo.

Respecto a la posibilidad de negociar un acceso preferente mediante cuotas de importación, aparte de establecer los montos iniciales, es necesario considerar las tasas de crecimiento y una eventual eliminación de aranceles fuera de la cuota. Adicionalmente, un elemento fundamental a determinar es la forma de administrar la cuota, la cual idealmente debe estar radicada en el país exportador, ya que de otra manera los beneficios de esta quedan solo en el país importador, lo que además permite optimizar su uso en función del tipo de productos que se envíen.

2. Uno de los mayores logros en este tipo de negociaciones es la institucionalidad, que permite administrar los crecientes flujos comerciales. Al respecto, los Comités de Medidas Sanitarias y Obstáculos Técnicos al Comercio son instancias claves para mantener un comercio fluido entre las partes, dado que la mayor parte de los obstáculos ocurren en estos dos frentes.

Respecto a las disciplinas aduaneras, dos áreas importantes a abordar son la incorporación de un sistema de certificación electrónica y el establecimiento de disciplinas que contribuyan a la facilitación del comercio, especialmente, respecto al tránsito de productos. En ambas áreas la UE suele ser muy estructurada en sus procedimientos, lo que muchas veces propicia incumplimientos meramente administrativos. Hoy en día, el comercio requiere de las mayores flexibilidades, sin descuidar la seriedad del proceso, por lo que aspectos como la certificación electrónica se vuelven fundamentales.

Asimismo, dada la red de acuerdos comerciales que tiene la UE con los países de región, cobra una importancia fundamental el contar con la posibilidad de promover encadenamientos productivos entre los países de la región que cuenten con acuerdos con la UE. Para este fin es necesario precisar dicha posibilidad en el texto de normas de origen.

3. Finalmente, un tema que adquiere una importancia creciente es el de la propiedad intelectual. Si bien los acuerdos iniciales de la UE se limitaban a vinos y bebidas espirituosas, ahora se extienden a todo tipo de productos alimenticios. Al mismo tiempo, se ha intensificado el control de la propiedad intelectual en el ambiente digital, fundamentalmente en materias de derechos de autor. En ese sentido, se recomienda alcanzar un equilibrio adecuado entre un grado de protección que incentive la innovación, pero que a su vez facilite la transferencia de tecnología para un mejor desarrollo de cada uno de los países.

❶ Este artículo ha sido adaptado de un estudio más extenso que se puede encontrar en Furche, C. & Contreras, R. (2013). *Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea: evaluación del pilar comercial*. Santiago, Chile: Cepal.

❷ Cálculos basados en cifras de Trade Map.

❸ Estadísticas del Banco Central de Chile.

❹ Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea: Evaluación del Pilar Comercial, Cepal, Serie Comercio Internacional.



Rodrigo Contreras
Jefe Departamento Asuntos
Internacionales Oficina de
Estudios y Políticas Agrarias,
Odepa, Chile.



Carlos Furche
Ministro de Agricultura, Chile.

Sala de prensa

Visite nuestro sitio web para consultar más novedades: <http://ictsd.org/news/puentes/>

OMC reduce previsiones de crecimiento del comercio

Un débil crecimiento del PIB mundial ha provocado que la OMC redujera sus previsiones para el comercio mundial durante el segundo semestre de este año y que extendiera esta tendencia al 2015.

Economistas de la OMC, que habían pronosticado en abril una tasa de 4,7% para el 2014 y 5,3% para el 2015 redujeron la tasa a 3,1% y a 4%, respectivamente.

Para la segunda mitad del año y para el 2015 la OMC espera un crecimiento moderado en la medida que los gobiernos y bancos centrales otorguen un soporte político al crecimiento, entre otras variables.

No obstante, la OMC también señaló que existen riesgos de que este panorama empeore para la segunda mitad del año en la medida que la economía mundial se mantenga desigual y aumenten las tensiones geopolíticas.

Disputa de algodón entre Brasil y Estados Unidos

Representantes de ambos países se reunieron el 1 de octubre en Washington para poner fin a una larga disputa sobre el comercio del algodón.

Desde 2002, el gobierno brasileño sostiene que el programa estadounidense para apoyar la producción de algodón es incompatible con las normas de la OMC.

En 2009, la decisión del Órgano de Solución de Diferencias concedió a Brasilia el derecho de imponer represalias comerciales de hasta US\$ 829 millones, por lo que Washington se comprometió a compensar a los productores brasileños. Después de casi tres años el arreglo fue suspendido tras la aprobación de la nueva Ley Agrícola en 2012.

El nuevo acuerdo establece el pago de hasta US\$ 300 millones para el sector del algodón de Brasil. Además, EE.UU. debe cambiar su programa de crédito y garantía a la exportación. En contrapartida, Brasil se comprometió a terminar la disputa en la OMC.

Restricciones argentinas a las importaciones

El Órgano de Apelación (OA) de la Organización Mundial del Comercio se encuentra preparado para atender las apelaciones de las partes involucradas en la diferencia sobre las restricciones a las importaciones impuestas por Argentina en Febrero de 2012, incompatibles con el artículo XI del acuerdo GATT.

Argentina busca que el OA revise dos aspectos del fallo anterior. El primero está relacionado con el comercio administrado que esta practica; mientras que el segundo refiere a la Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI) requerida por Buenos Aires.

Por su parte, Estados Unidos, Japón y la Unión Europea (ver Puentes septiembre 2014) también presentaron sus apelaciones a principios de octubre. En caso de que el OA mantenga la decisión, Argentina tendría que poner en orden sus medidas en un periodo razonable de tiempo.

Perú y Honduras en etapas finales para un TLC

En el marco de la reciente Asamblea General de las Naciones Unidas, el presidente peruano Ollanta Humala y el presidente hondureño Juan Orlando Hernández acordaron la firma de un tratado de libre comercio (TLC) para noviembre de este año.

Los trabajos se remontan al 8 de noviembre de 2010, cuando Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá acordaron iniciar negociaciones conjuntas con Perú para un tratado de libre comercio. Sin embargo, a diferencia de Costa Rica y Panamá, con Honduras las negociaciones permanecieron estancadas hasta inicios de abril de este año cuando se retomaron los trabajos por parte de los subsecretarios de Comercio Exterior.

El objetivo de las consecuentes reuniones es resolver las discrepancias relacionadas a temas de reglas de origen, compras públicas y propiedad intelectual que pusieron fin a la primera ronda de negociaciones. También se espera lograr un acuerdo que les permita acceder a la Alianza del Pacífico.

Publicaciones sugeridas

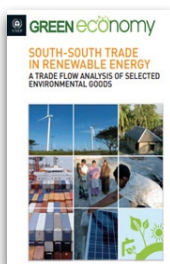
Puentes recomienda en esta sección algunas nuevas publicaciones de ICTSD y otras instituciones que están contribuyendo al estudio y una mejor comprensión del comercio internacional, con implicaciones también para América Latina.



The economics of climate change in Latin America and the Caribbean **La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe**

El cambio climático presenta uno de los retos más grandes del siglo XXI. Sus consecuencias se extienden a todo el planeta, pero el impacto es asimétrico entre regiones, países, sectores y grupos socioeconómicos. América Latina y el Caribe han contribuido en menor medida al cambio climático, pero son especialmente vulnerables a sus efectos. Reconocer las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las diferentes capacidades es una manera en la que se puede ir formando el proceso de desarrollo del presente siglo. Teniendo esto en cuenta, Cepal presenta un análisis sobre el cambio climático en la región y las estrategias para mitigarlo.

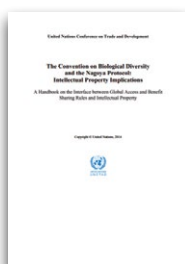
<http://bit.ly/1qlXi1v>



South-South trade in renewable energy **Comercio Sur-Sur en energías renovables**

El estudio presenta un análisis de las tendencias y oportunidades para el comercio de bienes ambientales seleccionados entre países en desarrollo con la finalidad de cuantificar la contribución que dicho comercio puede hacer para transitar hacia una economía verde. Se revela cómo el comercio Sur-Sur puede ser un catalizador en la producción y comercio de estos bienes y se resalta la necesidad de inversiones dirigidas, políticas susceptibles y construcción de capacidades que permitan a los países en desarrollo participar en cadenas de valor y avanzar hacia una economía baja en carbono y de recursos eficientes.

<http://bit.ly/10SNvuV>

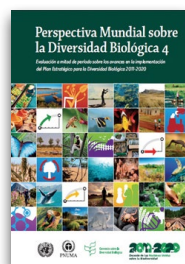


The Convention on Biological Diversity and the Nagoya Protocol: intellectual property implications **La Convención sobre Biodiversidad y el Protocolo de Nagoya: implicaciones para la propiedad intelectual**

Manual UNCTAD para entender mejor las implicaciones en la propiedad intelectual de la Convención de Diversidad Biológica y el Protocolo de Nagoya para el acceso a los recursos genéticos y la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de su utilización.

El estudio busca entender la relación entre los derechos propiedad intelectual y los temas de biodiversidad en el marco de la Convención y el Protocolo. Además, se aborda la inclusión del acceso y la participación de los beneficios en el acceso a los recursos genéticos en la medida en que las regulaciones claras, justas y equitativas son torales para prevenir la inadecuada apropiación de los recursos o conocimientos tradicionales asociados.

<http://bit.ly/1xrmyJt>



Perspectiva mundial sobre la diversidad biológica 4

Conforme a este estudio de Naciones Unidas se han realizado avances importantes en el logro de los componentes de las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica. Sin embargo, muchos de estos no resultarán suficientes para alcanzar las metas establecidas para 2020. Esta edición proporciona un informe oportuno sobre los avances de las 20 Metas de Aichi y las posibles acciones para acelerar dichos progresos, las posibilidades de cumplir la Visión para 2050 de "vivir en armonía con la naturaleza" y la importancia de la diversidad biológica para alcanzar los objetivos de desarrollo humano sostenible.

<http://bit.ly/1BUCEfq>



Post-Bali negotiations on agriculture Negociaciones post Bali en Agricultura

Esta nota informativa resume algunas de las conclusiones del e-book ICTSD "Tackling agriculture in the post-Bali context: a collection of short essays" editado por Ricardo Meléndez-Ortiz, Christophe Bellman y Jonathan Hepburn. El libro construye el más reciente análisis de las tendencias globales y políticas de reformas domésticas para dar a conocer las negociaciones en la agenda post Bali del comercio agrícola. Se presentan una serie de ensayos de expertos y académicos, de manera concisa, nada técnicos y con el objetivo de orientar, cubriendo sistemáticamente todos los elementos de las negociaciones de acceso a mercados del sector agrícola, ayudas internas y competencia de las exportaciones.

<http://bit.ly/1v6eijZ>



Green growth indicator for agriculture Indicadores de crecimiento verde para la agricultura

Un componente integral de cualquier estrategia de crecimiento verde es tener a disposición un conjunto de herramientas de medición para evaluar la efectividad de las políticas y medir el progreso. Estas herramientas e indicadores deben basarse en información internacional comparable e integrada a un marco conceptual. Este informe pretende constituir un primer paso para desarrollar un marco de estrategia para el crecimiento verde en el sector agrícola de los países de la OCDE.

<http://bit.ly/1rkbmZv>



Trade in environmental goods and services Comercio en bienes y servicios medioambientales

Presentado por el Centro de Comercio Internacional (ITC), el reporte presenta el panorama de los mercados de bienes y servicios medioambientales y las tendencias económicas en este sector. El estudio entrega una visión general del sector y destaca el acelerado crecimiento de este mercado, el cual se espera sea de US\$ 1.9 billones para el año 2020. En tanto, el mejor entendimiento de este sector, dinámico y cambiante, podría ofrecer nuevas oportunidades para los negocios de exportación de pequeñas y medianas empresas de países en desarrollo, poniendo el acento en la relación entre el comercio, la transferencia tecnológica y los servicios.

<http://bit.ly/1w4TMPJ>



Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe

La edición 2014 del Panisal "Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante" revisa los principales rasgos de la coyuntura internacional y sus repercusiones en el comercio regional y analiza la participación de América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor. Se identifican además diversos ámbitos en que la integración y cooperación regional pueden contribuir a fortalecer la integración productiva, concluyéndose que las posibilidades de diversificar dicha estructura entre las economías de la región están estrechamente ligadas a las perspectivas de su proceso de integración.

<http://bit.ly/1v9vGEw>



El financiamiento del comercio internacional y el rol de la banca de desarrollo en América Latina y el Caribe

Este documento de la Cepal analiza el financiamiento al comercio internacional por parte de las instituciones financieras de desarrollo de los países de la región, destacando, por ejemplo, que la banca de desarrollo promueve el comercio a través de instrumentos que se podrían describir como tradicionales, en tanto que los bancos de desarrollo especializados en comercio exterior hacen uso de instrumentos más especializados como el factoraje internacional, el *forfaiting* o el *leasing*, contando así con un número amplio de programas y modalidades de financiamiento diversificadas.

<http://bit.ly/1vQijxp>

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- *Idioma português*
www.ictsd.org/news/pontes

BIORES

Análisis y noticias sobre comercio y ambiente para una audiencia global- *Idioma inglés*
www.ictsd.org/news/biores

BRIDGES

Noticias relativas al comercio mundial desde una perspectiva de desarrollo sostenible- *Idioma inglés*
www.ictsd.org/news/bridges

桥

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible para el mundo de habla china- *Idioma chino*
www.ictsd.org/news/qiao

МОСТЫ

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo con enfoque en los países del CEI- *Idioma ruso*
www.ictsd.org/news/bridgesrussian

BRIDGES AFRICA

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

PASSERELLES

Análisis y noticias sobre comercio y desarrollo sostenible con énfasis en África- *Idioma francés*
www.ictsd.org/news/passerelles



Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible

Chemin de Balexert 7-9
1219 Geneva, Switzerland
+41-22-917-8492
www.ictsd.org

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

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.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons de Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

Precio: US\$ 10.00
ISSN 1563-0013

