

# Comercio para el Desarrollo

## La importancia creciente del desarrollo sostenible en la agenda comercial Sudamericana

Pedro da Motta Veiga  
Sandra Polônia Rios  
Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento  
(CINDES)

2009

## Abstract

Los países latinoamericanos históricamente han adoptado en foros comerciales una postura defensiva respecto al trato de temas asociados al desarrollo sostenible, principalmente en lo que respecta a los vínculos entre el comercio y las normas o estándares ambientales y laborales. En general, los países de la región encuentran intenciones proteccionistas en los esfuerzos por vincular tales temas en negociaciones comerciales.

Sin embargo, el escenario en éstos países ha cambiado significativamente en los últimos años. Por un lado, varios países de la región han aceptado incluir capítulos dedicados a temas ambientales y laborales en acuerdos de libre comercio firmados con los Estados Unidos. El nivel de exigencia definido por tales acuerdos ha ido en aumento gradualmente, como se puede constatar en la comparación entre algunos más antiguos como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), por ejemplo, y más recientes como el acuerdo Estados Unidos-Perú.

Resumiendo las conclusiones de cuatro estudios de caso nacionales<sup>1</sup> concluidos en diciembre de 2008, y partiendo de la hipótesis según la cual la vinculación entre el comercio, y las normas o estándares ambientales y laborales crecerá en importancia en el desempeño de las exportaciones y en las negociaciones comerciales de los países latinoamericanos, este trabajo buscó identificar las cuestiones más relevantes para cada país, en términos de oportunidad y/o vulnerabilidad y los vectores de introducción de los temas de desarrollo sostenible en la agenda de comercio e inversiones de cada país.

---

1 Bouzas, R. y Molinari, A., "Comercio y el Desarrollo: la importancia creciente del desarrollo sostenible en la agenda comercial de la Argentina," IISD, 2009; Motta Veiga, P. y Rios, S.P., "*Comercio e o Desenvolvimento: a crescente importância do desenvolvimento sustentável na agenda comercial do Brasil*," IISD, 2009; Claro, E., "Comercio y el Desarrollo: la importancia creciente del desarrollo sostenible en la agenda comercial de Chile," IISD, 2009; Fairlie, A., "Comercio y el Desarrollo: la importancia creciente del desarrollo sostenible en la agenda comercial del Perú," IISD, 2009.

© 2009 Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD)

Publicado por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible

Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible

161 Portage Avenue East, 6° piso

Winnipeg, Manitoba, Canadá

R3B 0Y4

Tel: +1 (204) 958-7700

Fax: +1 (204) 958-7710

Correo electrónico: [info@iisd.ca](mailto:info@iisd.ca)

Sitio web: <http://www.iisd.org/>

Comercio para el Desarrollo: La importancia creciente del desarrollo sostenible en la agenda comercial Sudamericana

Pedro da Motta Veiga

Sandra Polônia Rios

Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES)

## Sobre el “Trade Knowledge Network” (TKN)

<http://www.tradeknowledgenetwork.net>

El Trade Knowledge Network es una colaboración global entre instituciones de investigación a lo largo de África, Asia, Europa y las Américas, que trabajan sobre los temas de comercio y desarrollo sostenible. Coordinada por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD por sus siglas en inglés), la red TKN vincula a sus miembros, fortalece capacidades y genera nuevas investigaciones con el fin de evaluar y responder al impacto de las políticas de comercio e inversión sobre el desarrollo sostenible.

El objetivo marco de la red TKN es asegurar que el comercio y la inversión contribuyan al desarrollo sostenible, con políticas de comercio e inversión que tomen en cuenta equitativamente al desarrollo social y al ambiente. La red TKN persigue este objetivo generando investigaciones serias y confiables con claras recomendaciones de política y las comunica efectivamente a los tomadores de decisión a nivel nacional, regional y global.

La red TKN es mantenida por IISD ([www.iisd.org](http://www.iisd.org)), organización sin fines de lucro basada en Canadá que promueve el cambio hacia un desarrollo sostenible. Como instituto de investigación sobre políticas, dedicado a la comunicación efectiva de resultados, el Instituto convoca a tomadores de decisión en gobiernos, empresas, organizaciones no gubernamentales y otros sectores a desarrollar e implementar políticas que sean simultáneamente beneficiosas para la economía global, el ambiente y el bienestar social.

## Sobre el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD)

<http://www.iisd.org>

El Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible promueve recomendaciones de políticas para contribuir al desarrollo sostenible en las áreas de comercio internacional e inversión, economía, cambio climático, evaluación y medición, y gestión de recursos naturales. A través de Internet, informamos sobre lo acontecido en negociaciones internacionales y compartimos el conocimiento adquirido en proyectos de colaboración con socios globales, resultando en una investigación más rigurosa, el fortalecimiento de capacidades en países en desarrollo y un mejor diálogo entre el Norte y el Sur.

La visión de IISD es un mejor vivir para todos — de manera sostenible; su misión es promover activamente la innovación, permitiendo a las sociedades el logro de una vida sostenible. IISD está registrada como una organización sin fines de lucro en Canadá y posee el status 501(c)(3) en los Estados Unidos. IISD recibe financiación para sus gastos operativos generales del Gobierno de Canadá a través de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (IDRC) y el Ministerio de Ambiente de Canadá (Environment Canada); así como de la Provincia de Manitoba. El Instituto recibe financiamiento para proyectos específicos de numerosos gobiernos, dentro y fuera de Canadá, agencias de Naciones Unidas, fundaciones y el sector privado.

## **Sobre el “Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento” (CINDES)**

<http://www.cindesbrasil.org>

El Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento fue creado en 2006 con el objetivo de contribuir a la profundización del debate sobre la relación entre integración internacional y desarrollo. El centro se dedica a la investigación y la promoción de debates sobre: integración internacional y desarrollo sostenible; globalización, desigualdad y pobreza; integración de las políticas públicas; y regulación y negociaciones comerciales. El CINDES trabaja con una red de organizaciones y especialistas en estas áreas, nacionales y extranjeros, para desarrollar investigaciones y estudios, organizar reuniones y seminarios y diseminar información sobre la integración y el desarrollo económico y social.

## Resumen Ejecutivo

Los países desarrollados muestran una nítida tendencia hacia una creciente integración de la dimensión socio-ambiental, no solo en sus políticas comerciales unilaterales, sino también en otras políticas y normas aplicables al mercado de productos. Ese fenómeno se observa no sólo en relación a las agendas medioambientales y laborales, sino también, en el período más reciente, a la agenda del cambio climático.

Los países latinoamericanos históricamente han adoptado una postura defensiva en los foros comerciales, con respecto al tratamiento de temas asociados al desarrollo sostenible, en particular sobre los vínculos entre el comercio y cuestiones ambientales y laborales. En general, los países de la región encuentran intenciones proteccionistas en los esfuerzos por vincular tales temas en las negociaciones comerciales.

Sin embargo, el escenario en éstos países ha cambiado significativamente en los últimos años. Por un lado, varios países de la región han aceptado incluir capítulos dedicados a temas ambientales y laborales en acuerdos de libre comercio firmados con los Estados Unidos. El nivel de exigencia definido por tales acuerdos ha ido aumentando gradualmente, como se puede constatar en la comparación entre algunos más antiguos como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), por ejemplo, y más recientes como el acuerdo Estados Unidos-Perú.

Los cuatro países cuyas experiencias se discuten en el presente trabajo (Argentina, Brasil, Chile y Perú) han pasado por procesos de liberalización de sus regímenes de comercio e inversiones a lo largo de las últimas décadas, con distintos ritmos e intensidades. En Argentina y Chile, tales procesos se iniciaron en los años setenta y se hicieron más profundos en la década de los noventa. En Brasil y Perú, la apertura comercial y los movimientos de liberalización del régimen de inversiones se concentraron en los años noventa. La liberalización comercial ha sido más profunda en Chile y Perú que en los otros países, y la liberalización del régimen de inversiones fue particularmente intensa en Perú y Argentina en los noventa.

### Apertura comercial y vínculos con temas de desarrollo sostenible

Entre los cuatro países, no sólo fueron dispares el ritmo y la intensidad de las reformas liberales, sino también fueron heterogéneas sus estrategias de integración económica al mundo. Chile combinó una creciente apertura comercial unilateral con la negociación de ambiciosos acuerdos de libre comercio e inversiones con sus principales socios comerciales. Perú se mantuvo al margen de los acuerdos preferenciales — excepto por su participación en la Comunidad Andina — mientras emprendía una liberalización comercial unilateral y la reforma del régimen de inversión externa en los años noventa. Recién a lo largo de la presente década, Perú se lanzó a la negociación de acuerdos preferenciales de libre comercio con países desarrollados y en desarrollo, profundizando, por la vía preferencial, la liberalización iniciada unilateralmente en los años noventa. Como sucedió con Chile, las negociaciones de acuerdos de libre comercio con países desarrollados exigieron a Perú el tratamiento de la vinculación entre el comercio y los estándares o normas ambientales y laborales.

Brasil y Argentina realizaron aperturas comerciales unilaterales a inicio de los años noventa y, a partir de ese período, fueron los socios principales de un proyecto de integración subregional — el Mercado Común del Sur (Mercosur) — pero no firmaron acuerdo preferencial relevante alguno con países externos al bloque. Argentina firmó decenas de acuerdos bilaterales de protección de inversiones, mientras Brasil firmó, pero no ratificó, cerca de quince de estos acuerdos. Los temas de desarrollo sostenible no formaron parte de la agenda de comercio (gubernamental) de esos países y fueron tratados apenas marginalmente en el ámbito del Mercosur.

Durante el período en el cual implementaron reformas liberales en sus regímenes de comercio e inversiones, los cuatro países experimentaron un fuerte crecimiento en su intercambio con el extranjero. En este caso también se evidencian disparidades en el ritmo e intensidad de los procesos. Brasil, por ejemplo, vio crecer sus exportaciones recién después de 2002, tras una década de crecimiento mediocre de sus ventas externas. Para los demás países, la expansión de los flujos comerciales fue muy significativa siendo particularmente intensa en Perú y Argentina en los últimos años.

Todos los países de la región se beneficiaron en sus exportaciones por el gran crecimiento reciente de China, y ese factor ayuda a explicar el desempeño especialmente positivo de las ventas externas de *commodities* agropecuarios (Brasil y Argentina) y minerales (Chile, Perú y Brasil). El crecimiento de la participación de *commodities* en la pauta de exportación avivó el debate, en algunos de los países, sobre una hipotética “primarización” de las exportaciones y sobre los riesgos de la “enfermedad holandesa”. Sin embargo, puede afirmarse que no hubo, en los últimos años, una alteración significativa en la composición sectorial de las exportaciones de los cuatro países.

Hay ciertas características estructurales de los países aquí considerados que tienden a atraer los temas de desarrollo sostenible hacia las agendas de comercio e inversión, inclusive cuando la posición oficial de los gobiernos rechace tal vínculo. La concentración de las exportaciones en sectores intensivos en el uso de energía y recursos naturales es una de tales características que acerca las agendas de medio ambiente y cambio climático a la de comercio e inversiones. Asimismo, los países de la región se tornan vulnerables a la imposición de reglas unilaterales voluntarias u obligatorias en los países importadores, por el simple hecho de estar especializados internacionalmente en sectores intensivos en el uso de recursos naturales.

Por otro lado, la permanencia de relaciones arcaicas de empleo y el peso del trabajo informal en esas economías, las hacen vulnerables al establecimiento de normas laborales, sobre todo si tales formas de trabajo y empleo ocurren en sectores exportadores (o las cadenas en las que éstos participan). Los países más vulnerables al establecimiento de estándares laborales, entre los aquí considerados, son Brasil y Perú, el primero en sus cadenas agropecuarias (etanol, jugo de naranja) y en los sectores minero-metalúrgicos que utilizan materia prima de origen vegetal (carbón).

Esas características, junto al admitido déficit de implementación que las políticas ambientales y laborales registran en los países de la región, generaron originalmente una postura defensiva por parte de los gobiernos y sectores empresariales de la región con relación a la introducción de los temas de desarrollo sostenible en las agendas de comercio e inversión.

Independiente de las posturas sobre el vínculo entre comercio y medio ambiente, los gobiernos de la región ya enfrentan de hecho, o potencialmente, las cuestiones suscitadas por el mismo. Varios acuerdos multilaterales sobre medio ambiente tienen disposiciones explícitamente comerciales, y la normativa de la Organización Mundial del Comercio (OMC) contempla ese vínculo en el artículo XX del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT) y en disposiciones de diversos acuerdos específicos. Al profundizar la agenda del cambio climático, es probable que esa interacción se intensifique en los próximos años.

Tres de los cuatro países aquí considerados forman parte de esquemas subregionales de integración. Sin embargo, para ninguno de ellos ha tenido importancia alguna la normativa subregional en las áreas ambiental y laboral como vector de vinculación entre las agendas de comercio y desarrollo sostenible.

## Temas para una agenda de trabajo

Considerando las diferencias, pero buscando enfocar en las convergencias, es posible identificar temas para una agenda de trabajo de interés común en el área de comercio, inversiones y desarrollo sostenible. La información y el análisis de los cuatro estudios nacionales indican una creciente preocupación por los temas de la agenda global que pueden afectar las estrategias nacionales y regionales de inserción internacional. Tales temas se organizan aquí en cuatro áreas de trabajo:

- **Nuevas barreras al comercio:** la definición de nuevas normas y reglamentos técnicos para productos sensibles a cuestiones sociales, ambientales y de cambio climático — como son los productos más relevantes en la pauta de exportaciones de los cuatro países — impone altos costos de adaptación a los productores de la región. El análisis del impacto de dichas normas sobre la capacidad exportadora de estos países y de las mejores estrategias de negociación de normas, reglamentos y mecanismos de certificación en acuerdos de comercio es crucial para el futuro del comercio exterior de la región.
- **Los temas de seguridad alimentaria y energética:** aunque con intensidades diferentes, los países de la región son productores y exportadores de productos agrícolas y combustibles. La volatilidad en los precios internacionales de los *commodities* experimentada en los últimos dos años, sacó a relucir diversos temas relacionados con la especialización de la producción, primarización de la estructura productiva, cambio de la matriz energética e incorporación de nuevas tecnologías. En el campo de la energía, la relación entre seguridad energética y comercio e inversiones en la región, pasó a ser un tema sensible en las relaciones entre los países. Existe una amplia gama de cuestiones para profundizar en estas áreas.
- **Los tratados de libre comercio con los países del Norte y los temas de desarrollo sostenible:** la creciente atención a las cuestiones no-comerciales (*non-trade concerns*) en los países del Norte implicará la incorporación de compromisos cada vez más exigentes para los países de la región en los acuerdos de libre comercio que lleguen a ser negociados, con relación al manejo del medio ambiente y los derechos sociales y laborales. El análisis de la experiencia de Chile y Perú, con los acuerdos ya firmados, y la evaluación de lo que podría representar para los países de la región la eventual introducción de dichos temas en la agenda temática de la OMC, también es un campo de estudio relevante para la región.
- **Desplazamiento de la inversión extranjera directa y cambio climático:** los compromisos cada vez más exigentes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en países desarrollados puede causar el desplazamiento de industrias y sectores más intensivos en emisiones de gases de efecto invernadero hacia los países de la región. El crecimiento de inversiones en sectores ambientalmente sensibles estimula el debate sobre la conveniencia y factibilidad de la introducción de “filtros” para el acceso de tales inversiones, y su compatibilidad con los compromisos firmados en los acuerdos comerciales y de inversiones.

## Tabla de contenidos

Resumen Ejecutivo	iv
Acrónimos	viii
1. Introducción	1
2. Comercio exterior e inversión externa directa en los cuatro países: políticas, flujos y agendas	2
3. Los vectores de introducción de los temas de desarrollo sostenible en la agenda comercial de los cuatro países	3
3.1 Brasil	4
3.2 Argentina	6
3.3 Chile	7
3.4 Perú	9
3.5 Síntesis de las experiencias nacionales	10
4. Temas de desarrollo sostenible en la agenda comercial de los países sudamericanos: perspectivas y temas para un programa de trabajo	11
4.1 Nuevas medidas que afectan el comercio	12
4.2 Los temas de “seguridad” en la agenda comercial	15
4.3. Los temas de desarrollo sostenible en los tratados de libre comercio	17
4.4. Los riesgos asociados a la inversión externa en sectores intensivos en carbono	17
5. Comentarios finales	17
Bibliografía	19

## Acrónimos

CERFLOR	Programa Brasileño de Certificación Forestal
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OGM	Organismo Genéticamente Modificado
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización no-gubernamental
REACH	Registro, Evaluación, Autorización y Restricción de Sustancias Químicas
TLC	Tratado de Libre Comercio

## 1. Introducción

Los países desarrollados muestran una nítida tendencia hacia la creciente integración de la dimensión socio-ambiental tanto en su política comercial unilateral, como en otras políticas y normas aplicables al mercado de productos. Estas tendencias cuentan con fuerte legitimidad interna en esos países, por lo cual se prevé su consolidación y difusión en los próximos años. Ese fenómeno se observa no sólo en relación a las agendas medioambientales y laborales sino también, en el período más reciente, en la agenda del cambio climático.

Los países latinoamericanos históricamente han adoptado una postura defensiva en los foros comerciales con respecto al tratamiento de temas asociados al desarrollo sostenible, en particular sobre los vínculos entre el comercio y las cuestiones ambientales y laborales. En general, los países de la región encuentran intenciones proteccionistas en los esfuerzos por vincular tales temas en las negociaciones comerciales.

Sin embargo, el escenario en estos países ha cambiado significativamente en los últimos años. Por un lado, varios países de la región han aceptado incluir capítulos dedicados a temas ambientales y laborales en acuerdos de libre comercio firmados con los Estados Unidos. El nivel de exigencia definido por tales acuerdos ha ido aumentando gradualmente, como se puede constatar en la comparación entre algunos más antiguos como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), por ejemplo, y más recientes como el acuerdo Estados Unidos-Perú.

Por otro lado, si bien esos temas fueron introducidos en las agendas de política y de negociación comercial por los países desarrollados, la evolución de determinados procesos en los países en desarrollo — diferenciación creciente de intereses entre dichos países, percepción de los temas ambientales y laborales como fuente de oportunidades (y no sólo riesgos), etc. — ha causado la “apropiación” de ciertos temas de la agenda ambiental, laboral y de cambio climático por parte de actores a nivel local<sup>2</sup>.

A través cuatro estudios de caso nacionales<sup>3</sup> concluidos en diciembre de 2008, y partiendo de la hipótesis según la cual estos temas cobrarán importancia en el desempeño de las exportaciones y las negociaciones comerciales de los países latinoamericanos, se buscó identificar las cuestiones más relevantes para cada país, en términos de oportunidad y/o vulnerabilidad, así como los vectores de introducción de temas de desarrollo sostenible en la agenda de comercio e inversiones de cada país.

La segunda sección del trabajo resume las principales características de las políticas nacionales de comercio e inversión extranjera directa en los países considerados en los estudios nacionales. En la tercera sección, se discuten los temas de desarrollo sostenible que han cobrado importancia en la agenda de comercio e inversiones de los países, de sus actores sociales y agentes económicos, así como los vectores

2 Además, en algunos países en desarrollo como por ejemplo, Brasil, la vinculación entre comercio y desarrollo sostenible ha llevado a actores públicos y privados a valorar otras dimensiones de tal vínculo, como por ejemplo, los impactos del comercio y de las inversiones sobre el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza. En contraposición a lo que sería una visión “del Norte” de tal vínculo basada en las relaciones entre comercio (e inversiones) y cuestiones ambientales y laborales, se desarrolla entonces una percepción “del Sur” del vínculo comercio-desarrollo sostenible, donde los impactos distributivos del comercio y el “espacio para políticas de desarrollo” adquieren una posición central.

3 Bouzas, R. y Molinari, A., “Comercio y el Desarrollo: la importancia creciente del desarrollo sostenible en la agenda comercial de la Argentina,” IISD, 2009; Motta Veiga, P. y Rios, S.P., “Comercio e o Desenvolvimento: a crescente importância do desenvolvimento sustentável na agenda comercial do Brasil,” IISD, 2009; Claro, E., “Comercio y el Desarrollo: la importancia creciente del desarrollo sostenible en la agenda comercial de Chile,” IISD, 2009; Fairlie, A., “Comercio y el Desarrollo: la importancia creciente del desarrollo sostenible en la agenda comercial del Perú,” IISD, 2009.

de introducción de tales temas en las agendas nacionales de comercio. La cuarta sección, presenta y discute los principales temas y desafíos de la agenda de desarrollo sostenible y comercio para los cuatro países de cara al futuro. La quinta sección presenta los comentarios finales del estudio.

## 2. Comercio exterior e inversión extranjera directa en los cuatro países: políticas, flujos y agendas

Los cuatro países cuyas experiencias se discuten en el presente trabajo han pasado a lo largo de las últimas décadas, con distintos ritmos e intensidades, por procesos de liberalización de sus regímenes de comercio e inversiones. En Argentina y Chile, tales procesos se iniciaron en los años setenta y se hicieron más profundos en la década de los noventa. En Brasil y Perú, la apertura comercial y los movimientos de liberalización del régimen de inversiones se concentraron en los años noventa. La liberalización comercial ha sido más profunda en Chile y Perú que en los otros países, y la liberalización del régimen de inversiones fue particularmente intensa en Perú y Argentina en los noventa.

Entre los cuatro países, no sólo fueron dispares el ritmo e intensidad de las reformas liberales, sino también fueron heterogéneas sus estrategias de integración económica al mundo.

Chile combinó una creciente apertura comercial unilateral con la negociación de ambiciosos acuerdos de libre comercio e inversiones con sus principales socios comerciales. Las negociaciones de dichos acuerdos con países desarrollados incluyeron temas de desarrollo sostenible (medio ambiente y normas laborales). Además, Chile firmó acuerdos bilaterales de protección de inversiones con un número significativo de países.

Perú se mantuvo al margen de los acuerdos preferenciales — excepto por su participación en la Comunidad Andina de Naciones — mientras emprendía la liberalización comercial unilateral y la reforma del régimen de inversiones externas en los años noventa. En ese período, firmó diversos acuerdos bilaterales de protección de inversiones. Recién a lo largo de la presente década, Perú se lanzó a la negociación de acuerdos preferenciales de libre comercio con países desarrollados y en desarrollo, profundizando, por la vía preferencial, la liberalización iniciada unilateralmente en los años noventa. Como sucedió con Chile, las negociaciones de acuerdos de libre comercio con países desarrollados exigieron a Perú el tratamiento del vínculo entre el comercio y los estándares o normas ambientales y laborales.

Brasil y Argentina realizaron aperturas comerciales unilaterales al inicio de los años noventa y, a partir de ese período, fueron los socios principales de un proyecto de integración subregional — el Mercado Común del Sur (Mercosur) — pero no firmaron acuerdo preferencial relevante alguno con países externos al bloque. Argentina firmó decenas de acuerdos bilaterales de protección de inversiones, mientras Brasil firmó, pero no ratificó, cerca de quince de esos tratados. Los temas de desarrollo sostenible no formaron parte de la agenda de comercio (gubernamental) de estos países y fueron tratados apenas marginalmente en el ámbito del Mercosur.

Actualmente Perú profundiza su apertura a través de acuerdos preferenciales y Chile consolida su red de acuerdos, incluyendo cada vez más países de Asia y el Pacífico, a la vez que mantiene niveles muy bajos de tarifas de nación más favorecida.

En Brasil, la liberalización a comienzos de la década del noventa no se profundizó, e inclusive se pueden observar movimientos puntuales de reversión del proceso que, no obstante, no comprometieron los

resultados asociados a tal apertura. En Argentina, la reversión del proceso de liberalización de los años noventa es mucho más nítida y afecta tanto a la política comercial (aplicación de impuestos a la exportación, proliferación de medidas de defensa comercial) como al régimen de inversiones externas, sujetas a intervenciones reguladoras de diversos tipos.

Durante el período en el cual implementaron reformas liberales en sus regímenes de comercio e inversiones, los cuatro países experimentaron un fuerte crecimiento en su intercambio con el extranjero, patrón que se mantuvo en la presente década a la par de un significativo incremento en los precios de los *commodities*. En este caso también se encuentran disparidades en el ritmo e intensidad de los procesos. Brasil, por ejemplo, vio crecer sus exportaciones recién después de 2002, tras una década de crecimiento mediocre de sus ventas externas. En los demás países la expansión de los flujos comerciales fue muy significativa, siendo particularmente intensa en Perú y Argentina en los últimos años. En Argentina las exportaciones alcanzaron, más recientemente, niveles que duplican los obtenidos en la década anterior. En Chile, la corriente de comercio exterior superó los 110 mil millones de dólares en 2007 contra los 34 mil millones de dólares en 1996.

Todos los países de la región se beneficiaron en sus exportaciones por el gran crecimiento reciente de China y ese factor ayuda a explicar no sólo el dinamismo de las exportaciones agregadas de los cuatro países, sino también el desempeño especialmente positivo de las ventas externas de *commodities* agropecuarios (Brasil y Argentina) y minerales (Chile, Perú y Brasil). El crecimiento de la participación de los *commodities* en la pauta de exportación avivó el debate, en algunos de los países, sobre una hipotética “primarización” de las exportaciones y los riesgos de la “enfermedad holandesa”. Sin embargo, se puede afirmar que no hubo, en los últimos años, una alteración significativa en la composición sectorial de las exportaciones de los cuatro países. Argentina ha mantenido su patrón de especialización fuertemente concentrado en exportaciones de productos intensivos en el uso de recursos naturales con un grado relativamente bajo de procesamiento. En Brasil, la composición sectorial de sus exportaciones se ha alterado poco y continúa bastante diversificada, con la participación significativa de productos manufacturados. En el caso de Chile y Perú, la participación tradicionalmente fuerte de los principales *commodities* de exportación no se vio afectada de manera significativa por la razonable diversificación de la pauta hacia otros productos intensivos en el uso de recursos naturales (en este caso, productos de origen agropecuario).

La inversión externa directa también creció en forma significativa en dicho período. Brasil, Argentina y Chile fueron los principales destinos de esos flujos en América del Sur en los años noventa, recibiendo un volumen considerable de recursos, asociados en buena parte a programas de privatización y de concesión de servicios públicos. En Perú, el crecimiento de la entrada de capitales extranjeros fue significativo en la presente década, al contrario de Argentina, donde los efectos de la crisis económica de 2001-02 y la posterior reversión del clima favorable a las inversiones externas, provocaron una reducción drástica de la entrada de inversión extranjera directa.

### **3. Los vectores de introducción de los temas de desarrollo sostenible en la agenda comercial de los cuatro países**

Los cuatro países aquí analizados pasaron por procesos de liberalización comercial y de sus regímenes nacionales de inversión, en un período en que los temas ambientales y laborales fueron siendo incorporados crecientemente en las agendas de política y negociación comercial de los países

desarrollados. A través de diversos vectores, dichos temas ingresaron a la agenda comercial de actores sociales y de agentes económicos relevantes en los países sudamericanos.

### 3.1 Brasil

Brasil ha sido tradicionalmente uno de los más ardientes críticos de la vinculación en negociaciones comerciales, entre temas de comercio (e inversiones) y cuestiones ambientales, laborales o sociales. La posición oficial de Brasil se ha mantenido con una continuidad notable, permaneciendo incólume durante la revisión de la política comercial emprendida por el gobierno de Lula. Tampoco ha sido alterada desde el surgimiento de esos temas en la agenda de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Singapur como temas que deberían ser objeto de estudio, o cuando se perfilaron en diversos acuerdos preferenciales — especialmente aquéllos firmados por los Estados Unidos. Tampoco parece haber sido impactada por el surgimiento de China como una potencia comercial — y una competidora directa en diversos sectores — poco preocupada con el cumplimiento de normas laborales y ambientales.

Pese a la resistencia oficial de Brasil a asociar temas de desarrollo sostenible a la agenda comercial, sus vínculos económicos con el mercado internacional (caso de los exportadores) y sus relaciones con congéneres en otros países (organizaciones no-gubernamentales y sindicatos de trabajadores), han llevado a diferentes actores sociales brasileños a enfrentar, desde comienzos de los años noventa, cuestiones suscitadas por la vinculación entre el comercio y las normas ambientales y laborales<sup>4</sup>.

En dicho período, el sector empresarial exportador se constituyó en el principal vector de introducción de estos temas en la agenda comercial de actores domésticos. El vínculo entre comercio y medio ambiente entró a la agenda de empresas exportadoras de varios sectores a partir de la introducción, en los mercados de los países desarrollados, de estándares ambientales obligatorios o voluntarios, vistos por las empresas como elementos capaces de producir impactos sobre su competitividad y sobre las condiciones de acceso a mercados de exportación. Estas cuestiones interesaban principalmente a empresas exportadoras de los sectores de celulosa y papel, textil y de calzado, que enfrentaban la introducción de esquemas de certificación voluntaria, como los *eco-labels*.

La asociación entre comercio y normas laborales en la agenda empresarial se dio en algunos sectores mano de obra intensivos de la industria, cuando cobró fuerza en los países desarrollados, a mediados de los años noventa, la discusión sobre trabajo infantil y el uso de eventuales medidas comerciales para sancionar a países que recurren a este tipo de trabajo (identificado como *dumping* social).

Por lo tanto, junto a algunos actores específicos fuertemente vinculados a los mercados externos a través de las exportaciones, el comercio actuó como el gran canal de entrada para la introducción de temas ambientales en sus agendas. Pero ya en aquel entonces, el crecimiento de la relevancia política y densidad institucional registrado por los temas relacionados al desarrollo sostenible en Brasil recibía la influencia de factores domésticos, como políticas gubernamentales e iniciativas no gubernamentales no relacionadas con el comercio y la agenda de negociaciones comerciales.

---

<sup>4</sup> Estudios realizados a mediados de los noventa identificaron vulnerabilidades significativas en Brasil si normas ambientales y sociales impuestas unilateralmente por otros países fueran utilizadas para condicionar los flujos de comercio. Del lado ambiental, la especialización internacional de Brasil en bienes intensivos en el uso de recursos naturales y energía, y en sectores que presentaban altos niveles de emisión de contaminantes, hacían al país vulnerable a la imposición de reglas y estándares ambientales elevados, los cuales podrían acarrear un aumento de los costos de producción. En el campo social y laboral, los principales focos de vulnerabilidad brasileña se concentraban en los temas de trabajo infantil y de trabajo esclavo. En estos casos, así como en las demás áreas de aplicación de la legislación doméstica de protección social, el problema se encontraba más en las fallas serias y persistentes en la implementación de las normas, que en la carencia de reglas y legislación nacional.

La relación entre comercio y desarrollo sostenible ha evolucionado más recientemente de forma heterogénea en la agenda de los diferentes grupos sociales, en función de variables tanto económicas como políticas. Esta relación adquiere importancia, por la prioridad política atribuida a la cuestión del cambio climático a nivel internacional, en particular para sectores agroindustriales tradicionalmente poco impactados por el tema. La relación entre la expansión del *agribusiness* brasileño y la deforestación de la Amazonía — al cual se atribuye cerca de dos tercios de las emisiones de carbono en Brasil — transforma diversos sectores agroindustriales del país en el objeto privilegiado de iniciativas públicas y privadas por parte de los países del Norte, orientadas hacia la definición de estándares aplicables a los productos y a los procesos y métodos de producción adoptados a lo largo de la cadena productiva (y no sólo dentro de un mismo sector).

Pero, sobre todo a partir de la presente década, la vinculación entre la agenda internacional de los sectores empresariales brasileños y los temas de desarrollo sostenible no necesariamente pasa por la dimensión comercial. Se diversifican los canales de vinculación entre agenda internacional del sector empresarial y temas de desarrollo sostenible. De una situación — típica de los años noventa — en la que el comercio constituía el gran canal de vinculación, se pasa a un escenario en el que nuevos vectores se desarrollan en conexión con flujos de inversiones de y hacia Brasil, y con los mecanismos de financiamiento utilizados por las empresas<sup>5</sup>.

Entre sindicatos, la relación entre comercio y desarrollo sostenible gana mayor importancia comparado con la década pasada — cuando la inclusión de cláusulas sociales y ambientales en acuerdos comerciales llegó a debatirse en algunas de esas entidades<sup>6</sup>.

Por otro lado, más aún que en la década pasada, la agenda de desarrollo sostenible de los diferentes actores, inclusive los empresariales, ha ganado densidad política e institucional en Brasil en función de la evolución del ambiente doméstico y no sólo de los vínculos de Brasil con el mundo. Desde ese punto de vista, una marcada diferencia entre el inicio de los años noventa y la situación actual reside en la consolidación, en Brasil, de una “arena de política” alrededor de los temas de desarrollo sostenible. Para gran parte de los sectores más organizados de la sociedad, dichos temas ya no se consideran como “temas del Norte”. A lo largo de los últimos años — y en esto también la cuestión del cambio climático parece haber desempeñado un papel muy importante — fueron apropiándose de esos temas grupos sociales e intereses económicos domésticos transformándolos en iniciativas privadas y políticas públicas.

Aún para sectores empresariales exportadores, que tienen en su relación con los mercados externos la principal motivación para invertir en el área socio-ambiental (sectores del *agribusiness*, pero también de la cadena forestal, el aluminio y la siderurgia), los factores domésticos — como regulación estatal, presión de las comunidades locales y de organizaciones no-gubernamentales (ONGs), imagen de las empresas en los medios y frente a la sociedad — parecen estar desempeñando un papel relevante y creciente en el sentido de favorecer la internalización, en sus estrategias, de objetivos de desarrollo sostenible<sup>7</sup>. Tal

---

5 El reciente movimiento de inversión extranjera directa de empresas transnacionales brasileñas ha planteado nuevos desafíos en esa área. Muchas de estas inversiones han sido destinadas a países de América del Sur y África, involucran a sectores intensivos en recursos naturales, y tienen impactos sociales y ambientales relevantes, como son los casos de la minería, la explotación de petróleo y gas, y la construcción civil. Además de las cuestiones ambientales, la necesidad de tratar los impactos de esas inversiones sobre comunidades locales genera una nueva agenda para las empresas brasileñas.

6 El tema resurge, en la agenda de las organizaciones no-gubernamentales y de algunas asociaciones campesinas, a través de la defensa de la pequeña producción familiar y de la propuesta de un vínculo agricultura-mercado internacional que se distancie del modelo propuesto por el *agribusiness*.

7 Uno de los factores que llevan empresas a promover internamente estándares de desarrollo sostenible se relaciona con la preocupación de éstas con la competencia predatoria en el mercado doméstico y en las exportaciones, generada por la recurrencia a bajos estándares ambientales o laborales.

evolución refleja la entrada con fuerza de los temas de desarrollo sostenible en la agenda de política doméstica, consolidándose una arena de política hoy superpoblada, donde conviven iniciativas voluntarias de las empresas, diversas modalidades de cooperación ONGs-empresas-gobiernos, regulaciones federales y subfederales, etc.

En el plano político y de regulación, existe una marcada continuidad entre la década del noventa y la actual, tanto en el área ambiental como laboral. Diversos programas inaugurados en la década pasada fueron desarrollados y adquirieron mayor alcance, dando continuidad a esfuerzos particularmente en el área de implementación (“*enforcement*”) de la legislación doméstica — que continúa siendo el aspecto más vulnerable de las políticas brasileñas, tanto en los campos ambiental y laboral, como en la esfera de la legislación relacionada con el cambio climático.

### 3.2 Argentina

Así como en el caso de Brasil, Argentina tiene posición oficial contraria a la vinculación entre temas de desarrollo sostenible y temas comerciales y de inversiones. La preocupación con la utilización de esa vinculación para fines proteccionistas es la misma que se registra en los medios oficiales brasileños. La relación entre comercio y medio ambiente es especialmente relevante para la Argentina, dada la composición de su producción y exportaciones, la cual presenta una presencia significativa de sectores sensibles a consideraciones sanitarias, fitosanitarias y ambientales (incluyendo las preocupaciones relacionadas con el cambio climático). Además de los complejos agropecuario, agroindustrial y de minería, en la producción y en las exportaciones de Argentina tienen peso sectores industriales intensivos en el uso de energía y de recursos naturales, como la siderurgia y el aluminio.

Un vector principal de introducción de la agenda ambiental en Argentina fue la rápida expansión del uso de variedades genéticamente modificadas en la actividad agrícola. Desde 1996, cuando el Gobierno aprobó la comercialización de semillas genéticamente modificadas de soja, la difusión de estos cultivos creció exponencialmente en la producción no sólo de soja, sino también de maíz y algodón. Argentina se convirtió en el segundo mayor productor de organismos genéticamente modificados (OGMs) agrícolas y tal hecho se relaciona estrechamente con el fuerte crecimiento de las exportaciones agropecuarias argentinas en la última década.

Este proceso involucró a empresas transnacionales detentoras de la tecnología de producción de semillas transgénicas e insumos complementarios, las instituciones públicas reguladoras y el sector agroexportador argentino. La relación entre estos actores llevó hacia una situación de conflicto debido a la falta de pago de patentes a la empresa transnacional propietaria de la tecnología por parte de los productores argentinos.

A diferencia de lo que ocurrió en Brasil, por lo tanto, la vinculación entre temas ambientales y comerciales no se origina en medidas unilaterales de los mercados de importación que potencialmente afectan a los exportadores de bienes intensivos en el uso de recursos naturales. En este caso, el acceso en los años noventa a la nueva tecnología (externa) de producción de semillas, que ya era objeto de debates y divergencias entre los países del Norte, “impulsa” la producción y exportación de bienes agropecuarios, pero los somete a ciertos procedimientos y regímenes de etiquetado obligatorio adoptados por países europeos y asiáticos.

Al cabo de este proceso, la agricultura argentina atravesó profundas transformaciones productivas con fuertes impactos sobre la estructura económica y social, y además pasó a enfrentar nuevos riesgos en

términos de acceso a los mercados de los países desarrollados, dado el alto grado de cuestionamiento que los OGMs sufren en dichos países.

Así como en Brasil, la agenda de desarrollo sostenible ha ganado, en los últimos años, densidad política e institucional en el plano doméstico. Hay debates sobre los impactos agregados de la modernización del sector agropecuario, fenómeno en parte vinculado a la difusión del uso de OGMs en la producción agrícola. Se critica, por ejemplo, el síndrome de “agriculturización”, o sea, el proceso de expansión de la frontera agrícola, en que la producción destinada a la exportación y basada en OGMs sustituye a otras actividades, produce efectos de degradación ambiental y excluye a los pequeños productores<sup>8</sup>. La expansión de la gran minería también genera debates, a partir de un nuevo régimen regulatorio favorable a las inversiones externas adoptado en los años noventa, y como los nuevos yacimientos se encuentran en las regiones andina y patagónica, se ha registrado en estas zonas una activa movilización de organizaciones sociales contra proyectos que supuestamente generarían impactos ambientales negativos.

Por lo tanto, dada la estructura productiva y la composición de las exportaciones argentinas, el potencial de vinculación entre comercio y medio ambiente es elevado. No obstante, hasta este momento tal vinculación se ha concretado principalmente en el caso de la producción/exportación de OGMs de origen agrícola. En la agenda doméstica, los temas ambientales y relacionados al cambio climático adquieren mayor importancia, pero parecen no haber adquirido la prioridad política que se registra en el caso brasileño.

También en el caso de la vinculación entre comercio y normas laborales, los casos argentino y brasileño divergen. Ello se debe esencialmente al hecho de que históricamente el mercado de trabajo argentino estaba caracterizado por una baja tasa de desempleo, nivel relativamente alto de empleo formal y alta tasa de sindicalización. Además, la estructura del sector agroexportador argentino, organizado sobre una base productiva intensiva en tecnología y capital, atribuye un papel muy limitado al empleo de mano de obra no calificada en la que podría presentarse una mayor incidencia de trabajo informal. Aunque la informalidad haya crecido en las ciudades en los últimos años, ese problema no afecta de forma significativa a los sectores exportadores industriales. Por lo tanto, el vínculo entre comercio y estándares laborales tiene baja prioridad en la agenda de sectores exportadores, y de otros actores públicos y privados en Argentina.

### 3.3 Chile

Las exportaciones chilenas están fuertemente concentradas en recursos naturales y esa característica se ha alterado poco en las últimas décadas. Según Borregaard (2004), comparado con diversos países de la región, Chile no sólo presenta uno de los más altos porcentajes de participación en las exportaciones ambientalmente sensibles, sino que también tiene uno de los más bajos niveles de exportaciones “limpias”.

Potencialmente vulnerable a normas unilaterales aplicables a la dimensión ambiental de sus productos y procesos de producción, el país incorporó a su agenda comercial, desde mediados de los años noventa, los temas de desarrollo sostenible.

---

8 Crítica semejante hacen en Brasil algunas ONGs al modelo de producción y exportación de *agribusiness*, que excluiría a la agricultura familiar. Tal visión establece un vínculo entre la pequeña producción familiar y los objetivos del desarrollo sostenible, y pretende que la posición oficial de Brasil en las negociaciones refleje los intereses de aquel segmento productivo.

El canal obvio de introducción del vínculo entre los temas de desarrollo sostenible y la agenda de comercio e inversión fue el de los acuerdos de libre comercio y, en menor grado, los acuerdos bilaterales de protección de inversiones firmados por el país en las décadas pasada y presente. De los 19 acuerdos comerciales preferenciales firmados por Chile actualmente en vigor, 12 contienen compromisos ambientales y 8 disciplinas laborales.

En su origen, la introducción de temas ambientales y laborales a la agenda de negociaciones comerciales corresponde esencialmente a una demanda de los países desarrollados con los que Chile negociaba y generó preocupaciones y algunas resistencias entre actores del sector empresarial chileno, quienes veían la introducción de tales temas en la agenda de negociaciones como un “riesgo proteccionista”. Sus preocupaciones sólo disminuyeron cuando, a lo largo de las negociaciones, se definió que los compromisos ambientales y laborales de los acuerdos se referían principalmente al cumplimiento de las legislación nacional en esas áreas (a ser sancionado por las autoridades nacionales de cada país), y no al establecimiento de metas de “armonización” de legislaciones entre los países o al cumplimiento de estándares internacionales.

La inclusión de temas ambientales y laborales en la agenda de comercio de Chile es considerada por muchos actores públicos y privados en el país como un mecanismo importante para llevar al gobierno a perfeccionar su gestión en esas áreas de política. Para actores ligados al sector empresarial, la inclusión de estos temas en la agenda comercial de Chile es positiva para la competitividad del país, ya que la competencia internacional incorporará cada vez más criterios de sostenibilidad relacionados a los productos y procesos productivos a los atributos tradicionales de precio y calidad. En ese sentido, firmar acuerdos comerciales con cláusulas ambientales y laborales permitiría que los productos chilenos estuvieran bien posicionados en los mercados de destino en los cuales tales criterios de competitividad son considerados relevantes.

En función de tales consideraciones, Chile empezó a incluir en su agenda de negociaciones comerciales preferenciales temas ambientales y laborales, que dejaron de ser vistos como “demandas” de países desarrollados. La introducción, a partir del Tratado de Libre Comercio (TLC) firmado con los Estados Unidos, de compromisos laborales relativos al cumplimiento de los “derechos laborales fundamentales” definidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha alterado poco esa visión, incluso porque el compromiso que podría ser demandado a la luz del mecanismo de solución de controversias del acuerdo se refiere al cumplimiento de la legislación nacional aplicable a los “derechos laborales fundamentales”.

Aunque los acuerdos parezcan haber ejercido efectivamente alguna presión sobre el gobierno chileno para garantizar el cumplimiento de la legislación nacional en materia ambiental y laboral, los impactos efectivos de esa presión parecen haber sido limitados. Así, persisten los problemas de implementación de la legislación doméstica referida en los acuerdos, tanto en el área ambiental como laboral. En esta última en particular, se evidencia una deficiencia de protección laboral en diversas actividades económicas orientadas a la exportación, como la piscicultura y la agricultura, no sólo por la falta de cumplimiento de normas laborales, sino también por su insuficiencia.

El caso chileno ilustra adecuadamente el dilema de la eficacia de los compromisos ambientales y laborales en acuerdos comerciales. Al adoptar el cumplimiento de la legislación nacional como el compromiso básico en esas áreas, los acuerdos firmados por Chile concentran su esfuerzo de eficacia en el perfeccionamiento de mecanismos de implementación de regulaciones ya existentes. Dado que en los países latinoamericanos los problemas de implementación de políticas son los más importantes, tal objetivo no es poco relevante.

Sin embargo, los problemas de implementación afectan principalmente a sectores no exportadores y, de esta forma, el incentivo para que el socio comercial del país latinoamericano recurra a las disposiciones del acuerdo para implementar con eficacia la legislación doméstica correspondiente es limitado. De ello resulta muchas veces la visión de que los dispositivos de los acuerdos en las áreas ambiental y laboral son irrelevantes inclusive del punto de vista de la implementación de la legislación doméstica.

Obviamente cuando el país latinoamericano tiene problemas serios de implementación de sus legislaciones domésticas y ello se percibe en el sector exportador o sus cadenas de producción, la eficacia de tales dispositivos tiende a crecer.

### 3.4 Perú

Entre los países aquí analizados, Perú tal vez sea potencialmente el más sensible a la vinculación entre las cuestiones de comercio y desarrollo sostenible.

Ello se debe a características estructurales de la economía y de la sociedad peruana. En lo que se refiere a aspectos ambientales, las exportaciones peruanas han estado tradicionalmente concentradas en productos intensivos en el uso de recursos naturales. Concentrada en la minería hasta finales de los años noventa, la exportación pasó a incorporar, en los últimos años, productos agroindustriales que contribuyeron a diversificar la pauta, pero no alejaron las exportaciones de la base de recursos naturales del país.

Con respecto a cuestiones laborales, el país se caracteriza por elevadas tasas de subempleo y de empleo informal, tanto en actividades rurales como urbanas, y las pequeñas y medianas empresas disfrutaban de un régimen laboral especial, más flexible que el aplicado a las grandes empresas.

Además, en el caso de la legislación ambiental y laboral, el déficit de implementación es elevado, haciendo al país susceptible al cuestionamiento de sus socios comerciales, aunque los compromisos firmados en acuerdos comerciales se refieran sólo al cumplimiento de la legislación doméstica. Mas aún, en el caso de Perú puede ser difícil sostener que el déficit de implementación de las políticas ambientales y laborales domésticas se verifique solamente en sectores no comerciables (“*non-tradables*”).

Durante la liberalización comercial y la política de atracción de inversiones externas en los años noventa ese escenario permaneció relativamente inalterado. Según Fairlie (2009), esas políticas incluso habrían reforzado algunas de aquellas características, al introducir reformas que flexibilizaron el mercado de trabajo y al dar poca relevancia a consideraciones ambientales en la atracción de inversiones externas. Los más de 30 acuerdos bilaterales de protección de inversiones firmados por Perú no han tenido impacto alguno sobre esas características y tendencias.

En la presente década, Perú adoptó una estrategia agresiva de negociación de acuerdos preferenciales de libre comercio, manteniendo a la vez el objetivo prioritario de atracción de inversiones externas. El TLC firmado con los Estados Unidos es el único de esos acuerdos que incluye disciplinas aplicables a temas ambientales y laborales.

El acuerdo entrará en vigor en febrero de 2009 y tiene, en Perú, una amplia agenda de implementación, cuyo alcance está definido no sólo por el nivel de los compromisos asumidos, sino también por el bajo grado de desarrollo institucional del país en las áreas afectadas por dicha agenda. Especialmente en el área ambiental, el acuerdo va más allá de las disposiciones de los tratados de libre comercio anteriormente

firmados por los Estados Unidos, incluyendo la obligación de cumplir las disposiciones de siete acuerdos multilaterales sobre medio ambiente y un anexo referente al manejo del sector forestal que prevé el fortalecimiento del marco jurídico e institucional de gestión de dicho sector. La firma del acuerdo con los Estados Unidos desencadenó además un proceso de reordenamiento institucional del área ambiental del Perú, con la intención de aumentar la eficacia de la gestión ambiental llevada a cabo por el Estado y de reducir el déficit de implementación de las medidas acordadas con los Estados Unidos.

La negociación del acuerdo con los Estados Unidos fue, en ese sentido, el canal principal a través del cual se estableció, para un gran número de actores públicos y privados en Perú, el vínculo entre comercio (e inversiones) y temas de desarrollo sostenible que las políticas liberalizantes de los años noventa procuraron evitar. El movimiento hecho por el Gobierno del Perú como negociador del acuerdo es semejante al que emprendió Chile, desde inicios de los años noventa, a partir de una evaluación positiva del “*trade-off*” entre acceso preferencial garantizado al mercado de los Estados Unidos versus aceptación de disciplinas en áreas no directamente comerciales (como inversiones, medio ambiente, etc.).

La negociación e implementación del TLC suscitó un amplio debate político en Perú y sectores sociales que se opusieron al acuerdo — sindicatos de trabajadores, ONGs y sus respectivas contrapartes internacionales — recibieron bien el establecimiento de disciplinas ambientales y laborales. El sector empresarial parece ya también haber aceptado las nuevas normas, siguiendo la lógica gubernamental de que las mismas forman parte del “precio que hay que pagar” por el acceso a los beneficios del acuerdo.

### 3.5 Síntesis de las experiencias nacionales

Hay ciertas características estructurales de los países aquí considerados que tienden a atraer los temas de desarrollo sostenible dentro de las agendas de comercio e inversión, inclusive cuando la posición oficial de los gobiernos rechaza tal vinculación.

La concentración de las exportaciones en sectores intensivos en energía y recursos naturales es una de esas características y acerca las agendas de medio ambiente y cambio climático a la de comercio e inversiones. Los países de la región se tornan vulnerables al establecimiento de reglas unilaterales voluntarias u obligatorias en los países importadores, por el simple hecho de estar especializados internacionalmente en sectores intensivos en el uso de recursos naturales.

Por otro lado, la persistencia de relaciones arcaicas de empleo y el peso del trabajo informal en esas economías, las hacen vulnerables al establecimiento de normas laborales, sobre todo si tales formas de trabajo y empleo ocurren en sectores exportadores (o las cadenas en que éstos participan). Ese riesgo afecta principalmente a Brasil y Perú, entre los países aquí considerados, el primero a través de las cadenas agropecuarias (etanol, jugo de naranja) y de los sectores minero-metalúrgicos que utilizan materia prima de origen vegetal (carbón).

Junto al admitido déficit de implementación que las políticas ambientales y laborales evidencian en los países de la región, esas características dieron origen a una postura defensiva de los gobiernos y sectores empresariales de la región sobre la introducción de los temas de desarrollo sostenible en las agendas de comercio e inversión.

En el caso de Chile y Perú, la evaluación gubernamental favorable del *trade off* entre acceso preferencial garantizado al gran mercado del Norte (los Estados Unidos) y la aceptación de compromisos en esas áreas, redujo las resistencias dentro de los sectores público y privado a la inclusión de esos temas en la

negociación comercial. En Brasil y en Argentina, que no concluyeron ningún acuerdo comercial con los países desarrollados, la postura gubernamental permaneció inalterada.

Como resultado, el principal vector de vinculación entre las agendas de comercio y desarrollo sostenible en Chile y Perú fue el acuerdo comercial que cada uno de estos países firmó con los Estados Unidos. La vinculación se impulsa a partir de una iniciativa gubernamental que redefine posiciones y coaliciones en el sector privado.

En Brasil, las medidas y criterios aplicados unilateralmente por los mercados de importación de productos brasileños, desempeñaron un papel semejante, función que también asumieron en los últimos años, las inversiones internacionales (inclusive de Brasil hacia el extranjero). En el caso de este país, el tema es esencialmente privado, inclusive por rechazo gubernamental a admitir la vinculación entre ambas agendas.

Otro rasgo distintivo de Brasil parece ser la densidad que la agenda doméstica de política en el área de desarrollo sostenible ha adquirido en los últimos años, independiente de cualquier condicionante externo inmediato<sup>9</sup>. En Chile y Perú ese proceso estuvo estrechamente relacionado con la dinámica de negociaciones comerciales, mientras en Argentina el principal vector de asociación entre ambas agendas en poco movilizó a la sociedad y a los consumidores, permaneciendo como un tema cuya discusión permaneció restringida a algunos grandes jugadores en el ámbito doméstico.

Dos comentarios finales. Independientemente de sus posturas en relación con la vinculación entre los temas de comercio y medio ambiente, los gobiernos de la región ya enfrentan de hecho o potencialmente, las cuestiones suscitadas por tal vinculación. Varios acuerdos multilaterales sobre medio ambiente tienen disposiciones explícitamente comerciales y la normativa de la OMC contempla ese vínculo, tanto a través del artículo XX del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT) 1994 (excepciones generales),<sup>10</sup> como en disposiciones de diversos acuerdos específicos, como el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios y el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, entre otros. Es probable que esa interacción se intensifique aún más en los próximos años, al profundizarse la agenda del cambio climático.

Tres de los cuatro países aquí considerados forman parte de esquemas subregionales de integración. Para ninguno de ellos, la normativa subregional en las áreas ambiental y laboral ha tenido importancia alguna como canal de vinculación entre las agendas de comercio y desarrollo sostenible.

## **4. Los temas de desarrollo sostenible en la agenda comercial de los países sudamericanos: perspectivas y temas para un programa de trabajo**

La combinación de las características estructurales de los cuatro países aquí considerados — concentración de exportaciones en sectores intensivos en energía y recursos naturales y persistencia, en grados diversos

---

9 La calificación “inmediato” es importante, porque la densificación de la agenda doméstica en el área de desarrollo sostenible ciertamente se relaciona con el crecimiento de la prioridad a nivel internacional atribuida a los temas de cambio climático, medio ambiente y responsabilidad social empresaria.

10 Las excepciones generales del Artículo XX permiten que los miembros se sustraigan de sus compromisos bajo el acuerdo cuando se trata de adoptar medidas para proteger la salud y la vida humana, animal o vegetal, o para la conservación de recursos naturales agotables.

según el país, de relaciones arcaicas de trabajo — con un ambiente internacional crecientemente sensible a las cuestiones no-comerciales (“*non-trade concerns*”) tiende a aumentar la presión para la incorporación de temas de desarrollo sostenible en la agenda de los países de la región.

Desde finales de los años noventa, se fortalece en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) la visión de que el crecimiento de la interdependencia económica entre los países promueve la convergencia hacia el menor común denominador en materia de estándares ambientales y sociales, amenazando valores culturales de las sociedades de los países.

Mientras en los países en desarrollo con mayor peso en las negociaciones comerciales la agenda de liberalización estuvo cada vez más condicionada por la “agenda de desarrollo”, en los países desarrollados la postura frente a las negociaciones pasó a reflejar con mayor intensidad todo tipo de preocupaciones no-comerciales (“*non-trade concerns*”), destacándose las cuestiones ambientales y laborales.

En un artículo reciente, Lawrence Summers (2008) observa que “la proposición correcta de que las barreras comerciales son nocivas para una economía no implica necesariamente que esa economía se beneficie del éxito económico de sus socios comerciales”, al referirse a la creciente visión, en los Estados Unidos y en otros países desarrollados, de que el éxito de otros países — y, en especial aquellos en desarrollo — genera efectos negativos sobre la economía norteamericana y sus trabajadores.

La respuesta de los países desarrollados a la difusión de las preocupaciones no-comerciales (“*non-trade concerns*”) llega por vía del establecimiento de nuevas normas y reglamentos técnicos — gubernamentales o privados — que involucran productos y procesos productivos, o de propuestas que implican un aumento de la protección contra productos de países que no adopten legislaciones sobre cambio climático compatibles con las implementadas en los países del Norte. También existe una creciente presión para la incorporación de cláusulas sociales y ambientales cada vez más exigentes en los acuerdos comerciales negociados por los Estados Unidos y por la Unión Europea.

#### 4.1 Nuevas medidas que afectan al comercio

Como exportadores y receptores de inversión directa en sectores intensivos en recursos naturales, los exportadores sudamericanos son particularmente susceptibles a los efectos eventualmente discriminatorios de los nuevos instrumentos referentes a cuestiones sociales, ambientales y de cambio climático en los países del Norte. No todas las medidas afectan igualmente a los cuatro países analizados, pero sí generan preocupación debido a la necesidad de invertir en sistemas de certificación y negociar mecanismos de reconocimiento mutuo de certificados. Además, los impactos negativos de esas medidas sobre las exportaciones sudamericanas estimulan el debate sobre la conveniencia de expandir la agenda de la OMC para incorporar mejor los temas mencionados.

#### Los biocombustibles: patrones ambientales y sociales

Un ejemplo de nuevas medidas sobre cuestiones ambientales y sociales puede encontrarse en el paquete legislativo que la Unión Europea deberá adoptar sobre energía y cambio climático al final de 2008, que incluye una meta para biocombustibles, basada en la premisa según la cual el actual modelo de desarrollo para los biocombustibles de primera generación es insostenible. En septiembre de 2008 el Comité de Industria, Comercio Exterior, Investigación y Energía del Parlamento Europeo votó una enmienda a la legislación de energía y clima que mantiene el objetivo de lograr el 10 por ciento del total de combustibles líquidos usados en vehículos derivados de fuentes renovables de energía para el año 2020,

pero especifica que el 40 por ciento de esta meta debe ser alcanzado con opciones como el hidrógeno y biocombustibles de segunda generación. Eso haría que apenas el seis por ciento de la demanda se deba cubrir con los biocombustibles elaborados a partir de granos y otros productos agrícolas.

Eso afecta principalmente las perspectivas de exportaciones de etanol de Brasil, pero también tiene efectos sobre el aún incipiente mercado de biocombustibles de Argentina (primordialmente basado en la producción a partir de oleaginosas y que no incluye biocombustibles de segunda generación). Los planes peruanos de estimular la producción de biocombustibles a partir de la palma y la caña de azúcar se enfocan en el mercado interno y no deberían ser afectados a corto plazo por la nueva legislación europea.

Hoy también se discute en la Unión Europea la creación de un sello ambiental para garantizar que el etanol importado por el bloque sea “ecológicamente correcto”. Los criterios son que el biocombustible contribuya a la reducción de emisiones de dióxido de carbono y no destruya áreas forestales. En el caso brasileño, los criterios eliminarían la posibilidad de exportación del etanol producido a partir de la caña de azúcar no sólo en la Amazonía, sino también en las zonas de sabanas conocidas como *cerrado* y de “mata”, lo que en la práctica impediría la expansión de la producción de caña en Brasil.

En el área social, en Europa se está evaluando la creación de un sello social, que garantice que no habrá importación de etanol producido con trabajo degradante, incluyendo las condiciones de trabajo de los cortadores de caña y los efectos del uso de fertilizantes químicos y pesticidas sobre la salud de los trabajadores. Entre los sudamericanos, los exportadores brasileños de etanol de caña de azúcar son más vulnerables a las iniciativas relacionadas con la creación de un sello social para biocombustibles, en particular por las denuncias de prácticas de trabajo degradante en la labranza de la caña.

El debate se ha visto alimentado, además, por el informe presentado en la Sesión Especial de la Organización de Naciones Unidas (ONU) sobre la Crisis Alimentaria Global<sup>11</sup>, que concluyó que la producción de etanol a partir de granos y otros productos agrícolas ha tenido un efecto perverso sobre la oferta de alimentos en el mundo, afectando principalmente a los más pobres. El informe sugiere que debería negociarse en la OMC una excepción (“*waiver*”) para que los países puedan discriminar importaciones de biocombustibles de países que no respeten estándares de sostenibilidad ambiental y derechos humanos, incluyendo condiciones laborales.

### **Barreras a las importaciones relacionadas con la intensidad de emisiones gases de efecto invernadero**

Está también en discusión en la Unión Europea la introducción de una tasa de carbono sobre las importaciones por parte del bloque de mercaderías con una alta “huella de carbono”. Una de las propuestas en discusión es la aplicación de un “mecanismo de ajuste en las fronteras” contra importaciones provenientes de países que se rehúsen a contribuir a las reducciones de emisión de gases de efecto invernadero a partir de 2012, cuando entre en vigor la nueva fase del Protocolo de Kioto.

En los Estados Unidos, diversas propuestas se están evaluando en el Congreso con el objetivo de vincular compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero con medidas comerciales. En general, las propuestas presentan dos abordajes: impuestos a la emisión de gases de efecto invernadero y

---

<sup>11</sup> “Biofuels in the Spotlight at Global Food Summit,” Bridges Trade BioRes, ICTSD, 13 de junio de 2008. <<http://ictsd.net/i/environment/12236/>> (10/02/2009).

sistemas de comercio de emisiones (“*cap-and-trade*”). La visión de que nuevas reglamentaciones basadas en esos abordajes implicarían un aumento de costos para las industrias norteamericanas y una pérdida de competitividad en relación con productores extranjeros — que estarían sujetos a legislaciones menos rigurosas — estimula la introducción de mecanismos de protección contra importaciones en tales propuestas.

Entre los mecanismos en discusión se debate la exigencia de certificados de licencia para emisiones de productores extranjeros, con el objetivo de nivelar las condiciones de competitividad y estimular a otros países a que adopten legislaciones convergentes con la norteamericana.

La eventual implementación de esos mecanismos, tanto en la Unión Europea como en los Estados Unidos, podrá convertirse en una fuente de obstáculos a las exportaciones sudamericanas para esos mercados. Además de la fuerte participación en sus pautas de exportaciones de productos agrícolas de origen forestal, y de productos de los sectores minero-metalúrgico y químico con alto índice de emisión de carbono (siderúrgicos, aluminio y químicos, entre otros), la mayoría de los países de la región todavía no ha incorporado el tema de cambio climático a sus agendas comerciales.

Más aún, los países latinoamericanos mantienen la posición definida en el Protocolo de Kioto para países en desarrollo, la cual prevé compromisos diferenciados, y no cuantitativos, en lo que se refiere a la reducción de emisiones. Eso significa que, de mantenerse las condiciones actuales en un acuerdo post-2012, las empresas de la región no estarían sujetas a compromisos tan rigurosos en relación con la emisión de gases de efecto invernadero como los que eventualmente afectarían a sus competidores de los países desarrollados. Por lo tanto, sería dable esperar una creciente presión de éstos por mecanismos de protección comercial.

### **Reach: reglamento para proteger la salud humana**

El 1º de junio de 2008 se inició la fase de registro previo del “Reach” — la nueva legislación europea de control de sustancias químicas producidas o exportadas a países de la Unión Europea. Reach es el acrónimo en inglés de Registro, Evaluación, Autorización y Restricción de Sustancias Químicas.

Aunque el objetivo del Reach sea asegurar un alto nivel de protección de la salud humana y el medio ambiente, el reglamento es tan exigente que el proceso de adecuación resulta caro y dificulta las actividades de exportación de las pequeñas y medianas empresas. Todos los que exportan a la Unión Europea preparaciones y artículos que contienen sustancias químicas, tales como velas, fuegos artificiales, productos de limpieza y cintas adhesivas, entre muchos otros, están sujetos a las reglas del Reach. El reglamento adoptado por la Unión Europea trasciende, de esta forma, las fronteras de la industria química y afecta a diversas cadenas productivas, que son más importantes para Argentina y Brasil, que para Chile y Perú.

### **Certificación forestal**

El crecimiento del comercio ilícito de madera ha incitado reacciones no sólo de ambientalistas, sino también de importadores de madera de los países desarrollados, preocupados por la pérdida de competitividad frente a productores que no cumplen exigencias ambientales y laborales.

En mayo de 2008, el Congreso norteamericano aprobó una ley que requiere un certificado de legalidad obligatorio para productos forestales a partir de abril de 2009. En la Unión Europea, medidas anunciadas en octubre de 2008 obligan a los importadores a hacer los esfuerzos adecuados para saber si

los productos importados cumplen con la legislación doméstica del país de origen. Otra medida adoptada por la Unión Europea es la negociación de acuerdos voluntarios de comercio de productos forestales (“*Voluntary Partnership Agreements*”), que obligan al país exportador a adoptar medidas para garantizar que todas las exportaciones de madera destinadas al mercado europeo sean de extracción legal. Sin embargo, algunos interpretan las medidas como insuficientes y existe presión para la adopción de una exigencia obligatoria de comprobación de legalidad.

Brasil tiene experiencia reciente con la certificación forestal, aunque solamente el dos por ciento del total de madera trozada producida está cubierta por la asociación de productores certificados<sup>12</sup>. Por lo tanto, es evidente que la cantidad de madera certificada en Brasil es todavía una parte muy pequeña del total producido. Argentina está desarrollando diversas iniciativas para estimular el manejo sostenible de los bosques, pero de acuerdo con Bouzas y Chudnovsky (2004) el régimen forestal ha convivido con la fragmentación del proceso de producción. En Perú, el TLC firmado con los Estados Unidos incluye una serie de medidas orientadas a regular la producción y exportación de productos madereros al mercado norteamericano, incluyendo la posibilidad de embargar exportaciones peruanas bajo determinadas condiciones<sup>13</sup>.

Las nuevas exigencias de certificación obligatoria y las disposiciones contempladas en el TLC entre Perú y Estados Unidos para productos forestales implican considerables costos para los sectores productores en los países de la región y podrán representar significativas barreras a las exportaciones de esos productos hacia los mercados de los países desarrollados.

## 4.2 Los temas de “seguridad” y la agenda comercial

El surgimiento de los temas de “seguridad alimentaria” y “seguridad energética”, además de las cuestiones de cambio climático, en la agenda de los principales actores del comercio internacional y de los organismos multilaterales tiene impactos relevantes sobre el comercio exterior de los países de la región. El significativo crecimiento de la demanda de alimentos en países en desarrollo y la consecuente elevación de los precios de los *commodities* agrícolas han contribuido a la fuerte expansión de las exportaciones argentinas y brasileñas en los últimos años y han avivado el debate, en algunos de los países de la región, sobre una hipotética “primarización” de las exportaciones, como fue mencionado anteriormente.

El incremento en los precios de los alimentos ha dado lugar a políticas de respuesta variadas en diferentes países, pero en muchos casos éstas han promovido posturas proteccionistas ligadas al objetivo de garantizar el autoabastecimiento. Otro tipo de medida adoptada por algunos países fue la imposición de impuestos o de restricciones cuantitativas a las exportaciones. Tal fue el caso de Argentina.

La evaluación inicial de que Brasil podría beneficiarse del crecimiento de la demanda mundial y de la elevación de los precios de los alimentos fue matizada por las diversas reacciones de política de los países importadores y exportadores, así como por el debate sobre los impactos de la producción de etanol a partir de granos y otros productos agrícolas sobre el aumento de los precios de los alimentos.

---

12 El Programa Brasileño de Certificación Forestal (CERFLOR) fue creado en 2002 y reconocido por las mayores entidades certificadoras internacionales en 2005. A pesar de un patrón desarrollado conjuntamente con agencias de gobierno, la adhesión al CERFLOR es voluntaria.

13 A solicitud de los Estados Unidos, Perú verificará si el exportador o productor de productos madereros ha respetado los reglamentos definidos en el Anexo del TLC y las autoridades norteamericanas podrán solicitar visitas de inspección y auditoría. En el caso de que la inspección no sea autorizada, las autoridades norteamericanas podrán negar la entrada de los productos en su mercado.

En el caso argentino, los impactos distributivos internos resultantes de la suba significativa en los precios de los alimentos — y los riesgos asociados a la “seguridad alimentaria” — aliados al debate sobre los costos de la “sojización” de la agricultura del país que habría contribuido a desplazar otros cultivos y a pequeños y medianos agricultores, sirvieron de argumento para el aumento de la carga tributaria sobre los principales productos agrícolas exportados.

Un tema común al actual debate interno en Argentina y en Perú es el de la agricultura transgénica. En Argentina, la introducción de OGMs, que han experimentado una rápida difusión en la agricultura del país durante los últimos quince años, se reflejó en el desarrollo de las exportaciones del sector, con implicaciones para el modelo productivo, la frontera agrícola y otros aspectos de sostenibilidad ambiental y social.

En Perú, el debate todavía discurre sobre la conveniencia de introducir la tecnología transgénica. De un lado están los que defienden la introducción de los transgénicos para enfrentar el significativo crecimiento esperado en el consumo de alimentos en Perú. De otro, están los que se preocupan con los riesgos de contaminación de los recursos genéticos nativos. Éstos defienden que la agricultura peruana se especialice en la producción de productos orgánicos y aproveche la biodiversidad existente. En ambos casos — el de Argentina y el de Perú — la vinculación entre seguridad alimentaria y transgénicos deberá continuar presente en el debate sobre agricultura, comercio y desarrollo sostenible.

La tendencia en la evolución de los precios de los *commodities* agrícolas que viene acompañando el enfriamiento de la economía mundial hace que el tema de la “seguridad alimentaria” se sustituya en el debate público por la cuestión de la vulnerabilidad del sector agrícola a la volatilidad de los precios internacionales. Aún así, es probable que pasado el período de acomodación de la economía internacional a la crisis financiera, la demanda de alimentos vuelva a crecer con el recalentamiento de las economías en desarrollo.

Paralelamente al debate sobre “seguridad alimentaria”, surge el tema de “seguridad energética”. El rápido aumento de los precios internacionales del petróleo ha tenido impacto sobre la agenda de comercio y de inversiones en el sector de energía de la región, alimentando la cooperación y los conflictos entre los países. El alza de los precios del petróleo, combinado con la agenda de cambio climático, ha generado la expectativa de que Brasil podría convertirse en un importante proveedor mundial de etanol y ha estimulado inversiones en la producción de biocombustibles en Argentina y Perú.

El alza de los precios de energía ha tenido impactos sobre las inversiones y las relaciones del gobierno brasileño con sus vecinos. La revisión unilateral de contratos de concesión y explotación de petróleo y gas por los gobiernos de Bolivia y de Ecuador, además de crear dificultades en la relación bilateral de Brasil con sus vecinos, ha fomentado en la opinión pública brasileña la demanda de una autosuficiencia en el abastecimiento de energía. Por otro lado, los gobiernos brasileño y argentino acordaron un sistema de intercambio de energía, que ha permitido que Argentina aligere los problemas de escasez de oferta en pleno invierno de 2008.

La brusca caída en los precios internacionales del petróleo observada en los últimos meses de 2008 ha hecho que se posterguen las inversiones programadas en el sector de energía en Brasil, englobando la producción de etanol y estableciendo dudas sobre la factibilidad de la explotación de los campos “pre-sal”. Esta tendencia en los precios de energía también impondrá cambios significativos en las relaciones entre los países sudamericanos, particularmente en las relaciones de Brasil con sus vecinos, y abre un amplio campo de estudios sobre modelos de integración energética y comercio de energía en la región.

### 4.3 Los temas de desarrollo sostenible en los tratados de libre comercio

Existe un nítido aumento en el grado de profundidad y de interferencia en la legislación doméstica por parte de los TLCs firmados por Chile y Perú con los Estados Unidos. Mientras en Chile los compromisos firmados se refieren fundamentalmente al cumplimiento de legislaciones nacionales, en Perú los compromisos van más allá e incluyen obligaciones referentes a acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, a convenciones internacionales en el área laboral (OIT) y compromisos relativos al manejo del sector forestal.

Esas diferencias en el grado de profundidad de los compromisos negociados se ven reflejadas en la dimensión del impacto que tales acuerdos tienen sobre el tratamiento de los temas de desarrollo sostenible en las agendas domésticas de los países. Todavía es temprano para evaluar los impactos del TLC con los Estados Unidos en Perú, pero hay evidencias de que éste ya ha desencadenado un importante reordenamiento institucional en el área ambiental del país. En Chile, los impactos parecen haber sido más puntuales.

La incertidumbre sobre la posibilidad de que las negociaciones de TLCs bilaterales o subregionales entre los países sudamericanos y los países del Norte progresen en un horizonte de mediano plazo es grande. Por otro lado, parece claro que cualquier avance en este sentido implicará compromisos cada vez más exigentes en las áreas ambiental y laboral para los países de la región.

### 4.4 Los riesgos asociados a la inversión extranjera directa en sectores intensivos en emisiones de gases de efecto invernadero

Un tema mencionado explícitamente por Claro (2009), que afecta a los cuatro países analizados, se refiere a los riesgos asociados al crecimiento de las inversiones extranjeras en sectores intensivos en carbono. A medida que aumenten los compromisos en los países desarrollados con la reducción de emisión de gases de efecto invernadero, crecerá el estímulo a la transferencia de la producción de productos con una alta “huella de carbono” a países en desarrollo que no hayan asumido compromisos con metas en los acuerdos internacionales para mitigar el cambio climático.

Tomando en cuenta la abundancia de recursos naturales que caracteriza a los países de la región, es posible que los mismos reciban inversiones cada vez mayores en sectores ambientalmente sensibles. Tal posibilidad trae a la luz la cuestión de la conveniencia de introducir mecanismos para “filtrar” ese tipo de inversiones, lo que estaría en conflicto con los compromisos adquiridos por Argentina, Chile y Perú en los acuerdos bilaterales de protección de inversiones firmados por esos países, y por Chile y Perú en los TLC con países desarrollados.

## 5 Comentarios finales

Los cuatro países analizados en el presente proyecto comparten la característica común de tener abundancia de recursos naturales de gran importancia en sus estructuras de comercio y de inversiones extranjeras directas. Por otro lado, dichos países presentan marcadas diferencias en lo que se refiere a los ritmos y profundidad de las políticas de apertura económica implementadas a partir de los años ochenta y en sus opciones de modelos de inserción internacional.

Tomando en consideración las diferencias, pero buscando enfocar sobre las convergencias, es posible identificar temas para una agenda de trabajo de interés común en el área de comercio, inversiones y desarrollo sostenible. Las informaciones y análisis recogidos de los cuatro estudios nacionales indican una preocupación cada vez mayor con temas de la agenda global que pueden afectar las estrategias nacionales y regionales de inserción internacional. Tales temas fueron aquí organizados en cuatro áreas de trabajo:

- **Nuevas barreras al comercio:** la definición de nuevas normas y reglamentos técnicos para productos sensibles a cuestiones sociales, ambientales y de cambio climático — como son los productos más relevantes en la pauta de exportaciones de los cuatro países — impone altos costos de adaptación a los productores de la región. El análisis del impacto de dichas normas sobre la capacidad exportadora de estos países, y de las mejores estrategias de negociación de normas, reglamentos y mecanismos de certificación en acuerdos de comercio es crucial para el futuro del comercio exterior de la región.
- **Los temas de seguridad alimentaria y energética:** aunque con intensidades diferentes, los países de la región son productores y exportadores de productos agrícolas y de combustibles. La volatilidad de los precios internacionales de los *commodities* experimentada en 2007-08 sacó a flote diversos temas relacionados con la especialización de la producción, primarización de la estructura productiva, cambio de la matriz energética e incorporación de nuevas tecnologías. En el campo de la energía, la relación entre seguridad energética y comercio e inversiones en la región pasó a ser un tema sensible en las relaciones entre los países. Existe una amplia gama de cuestiones por ser profundizadas en esa área.
- **Los TLCs con los países del Norte y los temas de desarrollo sostenible:** la creciente preocupación con las cuestiones no comerciales (“*non-trade concerns*”) en los países del Norte implicará la incorporación de compromisos cada vez más exigentes para los países de la región en temas relacionados con el manejo de medio ambiente y con derechos sociales y laborales en los acuerdos de libre comercio que lleguen a ser negociados. El análisis de la experiencia de Chile y Perú con los acuerdos ya firmados y la evaluación de lo que podría representar para los países de la región la eventual introducción de dichos temas en la agenda temática de la OMC también es campo de estudios relevante para la región.
- **Desplazamiento de inversión extranjera directa y cambio climático:** los compromisos cada vez más exigentes de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero por los países desarrollados puede tener como efecto el desplazamiento de industrias y sectores más intensivos en carbono hacia los países de la región. El crecimiento de inversiones en sectores ambientalmente sensibles estimula el debate sobre la conveniencia y la factibilidad de introducción de “filtros” para el acceso de esas inversiones y su compatibilidad con los compromisos firmados en los acuerdos comerciales y de inversiones.

## Bibliografía

Borregaard, N., “Trade liberalization in Chile: what is the evidence of its effects and how can sustainable development be safeguarded?” Discussion Paper Number 5, Working Group on Development and Environment in the Americas, 2004. Site accessed January 26 2008. <<http://ase.tufts.edu/gdae/WorkingGroup.htm>>.

Bouzas, R. y Chudnovsky, D., “Foreign Direct Investment and Sustainable Development. The Recent Argentine Experience”, Universidad de San Andrés, mayo de 2004.

Bouzas, R. y Molinari, A. Comercio para el Desarrollo: la importancia creciente del desarrollo sostenible en la agenda comercial de Argentina. IISD TKN, Febrero de 2009. <<http://www.tradeknowledgenetwork.net>>.

International Centre for Trade and Sustainable Development, “Biofuels in the Spotlight at Global Food Summit.” Bridges Trade BioRes, ICTSD, 13 de junio de 2008. <<http://ictsd.net/i/environment/12236/>>.

Claro, E. Comercio para el Desarrollo: la importancia creciente del desarrollo sostenible en la agenda comercial de Chile. IISD TKN, Febrero de 2009. <<http://www.tradeknowledgenetwork.net>>.

Fairlie, A. Comercio para el Desarrollo: la importancia creciente del desarrollo sostenible en la agenda comercial del Perú. IISD TKN, Febrero de 2009. <<http://www.tradeknowledgenetwork.net>>.

Motta Veiga, P. y Rios, S.P. Comercio para o Desenvolvimento: a importância crescente do desenvolvimento sustentável na agenda comercial do Brasil. IISD TKN, Febrero de 2009. <<http://www.tradeknowledgenetwork.net>>.

Summers, L. The global consensus on trade is unravelling. Financial Times, 24 de Agosto de 2008.