

LOGOS

REVISTA ACADÉMICA DE LEAD UNIVERSITY

ENERO • JUNIO 2020

VOL.1 NO.1



LEAD
UNIVERSITY



Haga click
en el artículo
que desea
consultar.

Directora Editorial
Simone Bunse

Miembros del Comité Editorial
Carlos González
Marcela Hidalgo
Grettel López
Fernando Ocampo
Eduardo Ulibarri

Diseño y Diagramación
Alejandra Matamoros

Formato y Estilo / Repositorio Digital
Lorne Cruz

CONTENIDO

ENSAYOS

2 **Confrontaciones comerciales, tecnologías disruptivas y rivalidad geoestratégica: la búsqueda de una gobernanza comercial global renovada en medio de cambios estructurales.**

Anabel González Campabadal

10 **Mitos sobre los acuerdos internacionales de inversión: "rescatando" a los países en desarrollo del desarrollo.**

Roberto Echandi Gurdíán

40 **Acciones estratégicas para profundizar la integración económica en Centroamérica.**

Fernando Ocampo Sánchez

60 **Una nueva fase en las relaciones entre China y Latinoamérica: cooperación en ciencia, tecnología e innovación.**

José Manuel Salazar-Xirinachs

70 **Donald Trump vs. Xi Jinping. Estados Unidos vs. China.**

Eduardo Lizano Fait

INVESTIGACIONES

88 **Relación a largo plazo de la inversión extranjera directa en Costa Rica 1991-2016.**

Sandro Zolezzi Hernández, Mauricio Miranda Bao y Adriana Chacón Calvo

104 **¿Cómo está afectando la automatización a los sectores de exportación en Costa Rica?**

Ricardo Monge González

120 **¿Hace el inglés más empleable a las personas?**

Alejandro Abarca Garro

RAZÓN, PENSAMIENTO Y ARGUMENTOS.

A esto se refiere *Logos*, un nombre que, junto a la investigación, revela la naturaleza integral de esta revista.

PRESENTACIÓN

UNA PLATAFORMA PARA INVESTIGAR, RAZONAR Y DIVULGAR.

La revista *Logos* surge con dos propósitos esenciales.

El primero es generar y divulgar investigaciones originales, ensayos rigurosos y reseñas exhaustivas sobre bibliografía relevante, con un énfasis en temas socioeconómicos, comerciales y empresariales, pero con una vocación abierta a otras áreas del conocimiento. El segundo es dotar a LEAD University de un nuevo pilar que fortalezca su solidez académica y estimule una cultura interna de creación intelectual, fundamentada en la investigación y la razón, elementos clave de la educación superior.

Logos será la primera revista cosechada nacional e internacionalmente en repositorios de acceso abierto como KIMUK y LA Referencia por una universidad privada costarricense. Este logro se sustenta en la vocación de la universidad, pero sobre todo en el esfuerzo, seriedad, compromiso y vocación investigativa y reflexiva de un amplio grupo de colaboradores. Su principal plataforma de publicación es digital, pero está diseñada de modo que cada artículo o ejemplar en su totalidad, pueda imprimirse con facilidad. El contenido de este ejemplar y los autores que lo han hecho posible dan testimonio del compromiso que hemos asumido.

En este número centramos nuestra mirada en diversas facetas del comercio exterior, sus dinámicas empresariales e institucionales, sus interacciones con la geopolítica y su impacto en la economía y el mundo

del trabajo de Costa Rica. Las coyunturas actuales lo justifican plenamente y, por ello, esperamos que el contenido sea de interés no solo para especialistas, sino también tomadores de decisiones, líderes de opinión y personas interesadas en la materia.

La aparición de *Logos* es otro aporte a un quehacer que, desde el establecimiento de LEAD University en 2016, se ha puesto como objetivo clave la constante búsqueda de la excelencia. Por esto, forma parte de una obra en construcción, pero dotada de sólidos fundamentos. En atención a lo primero, evolucionará junto a nuevas necesidades y oportunidades percibidas; en respeto de lo segundo, será siempre cuidadosa de la calidad y la relevancia.

Desde nuestra interdisciplinariedad, los miembros del comité editorial –Simone Bunse, Carlos González Alvarado, Marcela Hidalgo, Grettel López, Fernando Ocampo y Eduardo Ulibarri— tendremos la tarea de orientar el curso de la revista y velar por su contenido. Nos acompañan Lorne Cruz, bibliotecólogo y experto documentalista y Alejandra Matamoros, diseñadora y coordinadora de diagramación de esta revista.

Esperamos que el contenido sea de su interés y agradeceremos cualquier comentario sobre este ejemplar y sugerencias sobre los que vendrán.

Comité Editorial



CONFRONTACIONES COMERCIALES, TECNOLOGÍAS DISRUPTIVAS Y RIVALIDAD GEOESTRATÉGICA:

La búsqueda de una gobernanza comercial global renovada en medio de cambios estructurales.

● Anabel González Campabadal

RESUMEN

Las confrontaciones comerciales, las nuevas tecnologías y la competencia geopolítica están redefiniendo la economía global y con ello el panorama de las políticas de comercio e inversión está cambiando rápidamente. Mientras se desarrollan diferentes escenarios, el comercio administrado está ganando terreno, las reglas están cada vez más fragmentadas en diversas esferas de influencia y la gobernanza del comercio mundial se está debilitando. La Organización Mundial de Comercio se encuentra bajo una tensión significativa y el entorno empresarial es más incierto, volátil y cada vez más impulsado por el poder. En estas condiciones, la búsqueda de un sistema comercial mundial renovado es fundamental para apoyar el crecimiento, el avance tecnológico y la estabilidad mundial.

Palabras claves: comercio, Organización Mundial de Comercio, OMC, guerras comerciales, tecnología, inversión, sistema multilateral de comercio, gobernanza global.

ABSTRACT

Confrontations in trade, new technologies and geopolitical competition are redefining the global economy and, with it, the landscape of trade and investment policies is changing rapidly. While different scenarios are developing, managed trade is becoming more popular, rules are becoming more fragmented in various spheres of influence and global trade governance is weakening. The World Trade Organization is under significant tension and the business environment is more uncertain, volatile and increasingly driven by power. Under these conditions, the search for a renewed global trading system is essential to support global growth, technological advancement and stability.

Key words: trade, World Trade Organization, WTO, trade wars, technology, investment, multilateral trade system, global governance.

La autora es consultora en comercio e inversión y miembro senior no residente del Peterson Institute for International Economics. Se ha desempeñado como Directora Senior de la Práctica Global sobre Comercio y Competitividad del Banco Mundial (2014-18), Ministra de Comercio Exterior de Costa Rica (2010-2014) y directora de la División de Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (2006-09), entre otros. Es miembro del Consejo de Futuro Mundial sobre Comercio e Inversión del Foro Económico Mundial.

Este trabajo está basado en González 2019. Agradezco a Monserrat Monge su valioso apoyo en la traducción de este artículo.

INTRODUCCIÓN

Las confrontaciones comerciales, las nuevas tecnologías y la competencia geopolítica están redefiniendo la economía global y con ello el panorama de las políticas de comercio e inversión está cambiando rápidamente. Mientras se desarrollan diferentes escenarios, el comercio administrado está ganando terreno, las reglas están cada vez más fragmentadas en diversas esferas de influencia y la gobernanza del comercio mundial se está debilitando. La Organización Mundial de Comercio (OMC) se encuentra bajo una tensión significativa y el entorno empresarial es más incierto, volátil y cada vez más impulsado por el poder. En estas condiciones, la búsqueda de un sistema comercial mundial renovado es fundamental para apoyar el crecimiento, el avance tecnológico y la estabilidad mundial.

La tarea en cuestión es difícil, entre otras cosas porque se desenvuelve en el contexto de las confrontaciones comerciales entre Estados Unidos (EE.UU.) y China sobre el papel del capitalismo de mercado frente al capitalismo estatal. Al avanzar hacia la modernización de la OMC, los países enfrentan el desafío de reconciliar los objetivos de preservar la naturaleza del sistema basada en normas y asegurarse que todas las principales economías sigan formando parte de él. Los miembros de la OMC ya están presentando propuestas para esclarecer los temas en consideración. Sin embargo, aún no se ha logrado un impulso a la negociación de nuevas reglas sobre temas clave que subyacen las tensiones actuales, a saber, la solución a la inminente paralización del mecanismo de solución de controversias y el incremento de los aranceles por parte de los EE.UU. bajo argumentos de seguridad nacional. El tiempo no se detiene.

EL PAISAJE CAMBIANTE

Durante los últimos 70 años, el comercio mundial se ha regido por un conjunto de reglas basadas en la no discriminación, la transparencia y los compromisos vinculantes y exigibles en materia de aranceles y otros instrumentos de política, que han brindado mayor certidumbre y estabilidad, y han contribuido a la mayor apertura del mercado. A la base del sistema, la OMC, y antes, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), garantiza que el comercio fluya sin problemas, de manera lo más predecible y libre posible. Este marco global de reglas comerciales ha ayudado a crear un grado de prosperidad sin precedentes en todo el mundo. El comercio ha sido durante mucho tiempo un motor del crecimiento mundial: se multiplicó por 27

entre 1950 y 2008, tres veces más que el crecimiento del producto interno bruto (PIB) mundial. La expansión de las cadenas globales de valor (CGV) ha facilitado la integración de los países en desarrollo en la economía mundial y ha permitido a mil millones de personas salir de la pobreza. Durante la crisis financiera mundial, la OMC ayudó a evitar que la Gran Recesión se convirtiera en otra Gran Depresión, ya que los miembros de la OMC continuaron cumpliendo con sus obligaciones. El sistema ha funcionado en general porque los países han visto la necesidad de que la OMC funcione en su propio interés “correctamente entendido” (Bacchus, 2018).

Hoy, las perspectivas de liberalización del comercio y la inversión a nivel mundial se han debilitado y van en direcciones diferentes, con crecientes confrontaciones de comercio e inversión. EE.UU. y China están en el centro de estos conflictos de gran importancia, pero los problemas sistémicos subyacentes amplifican el impacto más allá de los dos países. Otras fuentes de tensión, como la amenaza de los aranceles estadounidenses en las importaciones de automóviles, se suman a las preocupaciones sobre la escalada y las represalias. Las fricciones actuales están socavando la confianza en la economía mundial y el comercio mundial, la inversión y la producción siguen bajo la amenaza de la incertidumbre política. La no resolución de las diferencias no solo aumentaría los costos para los productores y consumidores, sino que también reduciría la inversión empresarial, afectaría las cadenas de suministro y desaceleraría el crecimiento de la productividad (FMI, 2019), todo mientras se continúa erosionando el sistema de comercio global basado en normas. La posible propagación en la inversión extranjera directa, la inmigración y el intercambio transfronterizo de información y datos científicos puede hacer retroceder la globalización (McKinsey Global Institute, 2019).

Mientras tanto, las tecnologías emergentes están estimulando el desarrollo de nuevas técnicas de producción y modelos de negocio que están transformando fundamentalmente los sistemas de producción globales (Tabla 1). También tienen el potencial de modificar profundamente la forma en que se lleva a cabo el comercio, quién comercia y qué se comercia (OMC, 2018). Si bien algunas de estas tecnologías, como los robots, no son nuevas, su adopción se está extendiendo más rápido que antes. La competencia para liderar en estas nuevas tecnologías es feroz. Los gobiernos y las empresas de todo el mundo llevan a cabo acciones legítimas (e ilegítimas) para lograr posicionarse en una determinada tecnología, promover su aplicación comercial y obtener participación en nuevos mercados. Las economías avanzadas, que durante

TABLA 1 : DOCE TECNOLOGÍAS CLAVE EMERGENTES

 Inteligencia artificial y robótica Desarrollo de máquinas que pueden sustituir a los humanos, en tareas cada vez más asociadas con el pensamiento, la multitarea y las habilidades motoras finas.	 Sensores vinculados ubicuos También se conoce como el 'internet de las cosas'. El uso de sensores en red para conectar, rastrear y administrar de forma remota productos, sistemas y redes.	 Realidades virtuales y aumentadas Interfaz de siguiente paso entre humanos y computadoras que involucra entornos inmersivos, lecturas holográficas y superposiciones producidas digitalmente para experiencias de realidad mixta.	 Fabricación aditiva Avances en la fabricación de aditivos, utilizando una amplia gama de materiales y métodos. Las innovaciones incluyen la bioimpresión 3D de tejidos orgánicos.
 Blockchain y tecnología de contabilidad distribuida Tecnología de contabilidad distribuida basada en sistemas criptográficos que administran, verifican y registran públicamente datos de transacciones.	 Materiales avanzados y nanomateriales Creación de nuevos materiales y nanoestructuras para el desarrollo de propiedades de materiales beneficiosos, como la eficiencia termoeléctrica, la retención de la forma y la nueva funcionalidad.	 Captura, almacenamiento y transmisión de energía Avances en la eficiencia de la batería y la pila de combustible; energías renovables a través de tecnologías solares, eólicas y de mareas; distribución de energía a través de redes inteligentes; transferencia de energía inalámbrica; y más.	 Nuevas tecnologías informáticas Nuevas arquitecturas para infraestructuras de computación, como computación cuántica, computación biológica o procesamiento de redes neuronales, así como expansión innovadora de las tecnologías de computación actuales.
 Bioteecnologías Innovaciones en ingeniería genética, secuenciación y terapéutica, así como interfaces de computación biológica y biología sintética.	 Geoingeniería Intervención tecnológica en sistemas planetarios, típicamente para mitigar los efectos del cambio climático mediante la eliminación del dióxido de carbono y el manejo de la radiación solar.	 Neurotecnología Innovaciones como las drogas inteligentes, la neuroimagen y las interfaces bioelectrónicas que permiten leer, comunicarse e influir en la actividad cerebral humana.	 Tecnologías espaciales Desarrollos que permiten un mayor acceso y exploración del espacio, incluidos microsatélites, telescopios avanzados, cohetes reutilizables y motores cohete integrados.

Fuente: Foro Económico Mundial, 2018.

muchas décadas han empujado los límites del desarrollo tecnológico, ahora están unidas a la creciente presencia de China y otras economías emergentes en el escenario tecnológico de vanguardia (China Power Team, 2019). En un mundo de tecnología “multipolar”, la fricción comercial ha aumentado, ocupando un lugar central en el ámbito del comercio. Mientras que la escalada de acciones unilaterales para responder a tales tensiones está perturbando los flujos de comercio e inversión e impactando negativamente el sistema multilateral de comercio, también está erosionando el entorno empresarial para el progreso de la innovación y el aumento de la actividad económica productiva (González, 2018).

Las confrontaciones económicas y tecnológicas actuales se centran en consideraciones geoestratégicas, que van desde la ventaja militar que puede generar el dominio en algunas de estas tecnologías, (Ciuriak, 2018) hasta el aumento de los conflictos comerciales relacionados con la seguridad cibernética a nivel mundial (Madnick,

Johnson y Huang, 2019). Además, una redistribución del poder económico global ha dado lugar a una nueva era de gran rivalidad de poder y al uso de herramientas económicas para lograr objetivos estratégicos y para reducir o gestionar unilateralmente la exposición a la interdependencia de la economía global (Roberts, Choer, Moraes y Ferguson, 2018). Un punto de vista sostiene que las fricciones actuales son mucho más profundas que las confrontaciones comerciales y tienen más que ver con el control de tecnologías como la inteligencia artificial, insumos básicos como las fuentes de energía para vehículos eléctricos y el control de la conectividad, tanto física como digital (Choer Moraes, 2018).

EL FUTURO DEL COMERCIO Y LA INVERSIÓN ¹

El escenario de las políticas de comercio e inversión está cambiando a medida que los gobiernos y las empresas intentan enfrentar los desafíos asociados con las

¹ Esta sección se basa en Tan y González 2019.

confrontaciones comerciales actuales, las tecnologías disruptivas y la rivalidad geoestratégica. Existen varios escenarios plausibles para el futuro, dependiendo de la interacción de factores geopolíticos y económicos clave, en particular si los países eligen la cooperación internacional u optan por un camino “unilateral” y si el mundo se moverá en la dirección de mayor o menor facilidad de movimiento transfronterizo de bienes, servicios, capitales y personas. Tan y González (2019), dibujan cuatro escenarios en términos estrictos para agudizar los riesgos y las compensaciones involucradas, mientras reconocen que la realidad puede terminar en un punto intermedio o en una combinación de partes: i) “reglas internacionales abiertas”, donde los países cooperan para abordar cuestiones a través de una OMC revitalizada y marcos internacionales complementarios; ii) “coaliciones en competencia”, donde los países colaboran pero a menudo se ven arrastrados hacia esferas en competencia con bloques regionales fuera de la OMC; iii) ‘disrupción tecnológica’, donde los países no pueden cooperar y la disrupción tecnológica se adelanta a la regulación, creando un mundo sin fronteras para algunos pero con gran incertidumbre e ineficiencias; y iv) “soberanía primero”, donde en ausencia de cooperación, las barreras unilaterales prohibitivas conducen a ineficiencias, altos riesgos económicos y una disminución de la productividad y la innovación (Figura 1).

COMERCIO ADMINISTRADO, FRAGMENTACIÓN DE REGLAS Y DEBILITAMIENTO DE LA GOBERNANZA COMERCIAL GLOBAL

Mientras que la zona de aterrizaje de los enfrentamientos actuales aún está en juego, desde la perspectiva de la política de comercio e inversión, están surgiendo tres características. Primero, la reactivación del comercio administrado, una política centrada en lograr resultados concretos a través de la intervención del gobierno. Esto incluye el retorno de “el arancel” y otras medidas, como restricciones voluntarias a la exportación, utilizadas para perseguir objetivos económicos y de seguridad nacional. Esto no es menor: el 40 por ciento del total de las importaciones de Estados Unidos podría estar sujeto a nuevos aranceles (Bown, 2018). Los aranceles se están utilizando como un chip de negociación para una variedad de propósitos, uno de los cuales es trasladar la manufactura a los EE.UU. (Lawrence, 2018), bajo el argumento de seguridad económica nacional. Los socios comerciales afectados han activado el mecanismo de solución de diferencias de la OMC para contrarrestar los aumentos de los aranceles estadounidenses y, al mismo tiempo, han tomado represalias unilaterales con sus propios aranceles sobre las importaciones de productos estadounidenses. En los acuerdos para suspender o evitar nuevos aranceles estadounidenses, los compromisos para importar más gas natural, productos agrícolas y otros están jugando un papel (Elliott, 2018).

El comercio administrado se complementa con otras políticas en las áreas de inversión, controles de exportación e impuestos, cuya combinación puede llevar a “disociar” a EE.UU. de la economía china (Lee, 2018). El fortalecimiento de los mecanismos de evaluación de la inversión revisada, en el caso americano por el Comité de Inversión Extranjera en los Estados Unidos (CFIUS), está desalentando la adquisición de empresas estadouni-

FIGURA 1 : CUATRO ESCENARIOS PARA EL FUTURO DEL COMERCIO Y LA INVERSIÓN



Fuente: Tan y González, 2019.

denses en sectores considerados sensibles desde la perspectiva de la seguridad nacional. La Unión Europea (UE) (Blenkinsop, 2018), así como otros países (Unctad, 2018), también han adoptado normas para filtrar la selección de inversiones. Los controles ampliados de exportación para abordar las inquietudes relacionadas con el lanzamiento de tecnologías críticas para usos finales, usuarios finales y destinos de interés también forman parte del paquete en algunos países (Akin Gump, 2018). En el frente fiscal, la adopción de la Ley de Reducción de Impuestos y Empleos de 2017 (TCJA) en los EE. UU, tenía la intención de liberar las ganancias acumuladas en el extranjero de las compañías multinacionales de los EE. UU. para su repatriación e inversión en el país (Hufbauer y Lu, 2018).

Segundo, una mayor fragmentación de las reglas comerciales, con una serie de actividades que conducen a acuerdos nuevos o revisados y que pueden resultar en diversas esferas de influencia en competencia. El número de acuerdos comerciales preferenciales (ACPs) en vigor se ha más que duplicado, de menos de 150 en 2005 a más de 300 en 2017 (Unctad, 2019). Esta tendencia al alza se está acelerando, ya que los países están redoblando los esfuerzos para negociar o renegociar los acuerdos regionales y bilaterales como una estrategia ofensiva en algunos casos, para asegurar el acceso al mercado y los marcos basados en reglas, y por razones defensivas en otros, para restringir el comercio o expandir las esferas de influencia (recuadro 1). Si bien los acuerdos comerciales preferenciales compatibles con la OMC proporcionan una base sólida para las CGV, las visiones que compiten en áreas como la economía digital ponen en riesgo los estándares diferenciados y consolidan aún más las divisiones emergentes en lo que se ha denominado una posible “splinternet” (Kharpal, 2019).

Tercero, el debilitamiento de la gobernanza comercial global. Dos acciones inmediatas han llevado a la OMC a enfrentar su crisis más fundamental desde que entró en vigor en 1995: la adopción de los aranceles de seguridad nacional por parte de los EE.UU. sobre las importaciones de varios socios comerciales y las respuestas del mismo modo de esos países, así como el bloqueo por parte de EE.UU. a la designación de miembros del Órgano de Apelación de la OMC.

Si bien estas acciones ponen en riesgo la ruptura del sistema, los problemas en las tres funciones de la OMC (negociaciones, solución de controversias y monitoreo) se han estado gestando durante algún tiempo, lo que ha limitado su capacidad para mantenerse al día con los desafíos del cambiante panorama comercial, el papel de los países emergentes en la economía global y el cambio

tecnológico. A menos que los miembros de la OMC tomen medidas decisivas para reformarla, solo es cuestión de meses para que la incertidumbre sobre el futuro de la organización y el creciente antagonismo entre los principales actores la detenga, generando un caos comercial en el momento en que las CGV y la economía digital requieran más, no menos, cooperación de políticas.

Tres preocupaciones subrayan las tensiones actuales en el sistema multilateral de comercio. La más importante se desarrolla en la esfera del capitalismo de mercado versus el capitalismo estatal, con la pregunta clave centrada en cómo redefinir las condiciones de juego para abordar mejor la intervención estatal que distorsiona el mercado en la economía, a través de subsidios, empresas estatales y medidas para forzar la transferencia tecnológica y otros. Además, en el contexto de la economía digital y la innovación tecnológica, un segundo punto es si los acuerdos existentes son aptos para gobernar nuevos temas, incluido el comercio electrónico transfronterizo, los flujos de datos transfronterizos, las consideraciones de ciberseguridad y otros, o si es necesario negociar nuevas reglas. Finalmente, a la luz del creciente papel de los países emergentes en la economía global, es necesario definir cuál va a ser su contribución al comercio mundial y la inversión. (González, 2018a) Estos son problemas complejos e incluso si se llegaran a encontrar salidas temporales de corto plazo, la incertidumbre acompañará a los inversores, ya que la duración y el resultado de esta confrontación tomarán tiempo en solventarse.

EL AMBIENTE PARA LAS EMPRESAS YA NO ES EL MISMO

En un mundo de comercio administrado, una mayor fragmentación de las reglas y una gobernanza global más débil, el entorno operativo de comercio e inversión para las empresas hoy en día es más incierto, volátil y cada vez más impulsado por el poder, con algunas ganancias rápidas y muchas más pérdidas, muchas piezas en movimiento y mayores costos de transición. En una Encuesta Ejecutiva Global de McKinsey de septiembre del 2018, el 33 por ciento de las compañías destacó la incertidumbre sobre la política comercial como su principal preocupación, mientras que los recientes aumentos de los aranceles fueron mencionados por el restante 25 por ciento. Abundan los ejemplos de compañías que cancelan sus planes de exportación, reducen las operaciones o simplemente encuentran soluciones subóptimas para minimizar los costos de los aranceles (McKinsey Global Institute, 2019). Esto es cierto para las empresas, pero también

RECUADRO 1 : Acuerdos comerciales regionales nuevos o revisados y negociaciones en curso

La mayoría de los principales países y regiones participan activamente en las negociaciones comerciales. Las decisiones clave de EE. UU. hasta la fecha incluyen el retiro del Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica (TPP), luego re-denominado Acuerdo Integral y Progresivo Transpacífico (CPTPP) por los 11 miembros restantes, la suspensión de las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP) con la UE y conversaciones preliminares para participar en un acuerdo de bienes de ámbito más reducido, la renegociación del Acuerdo de Comercio entre Corea y los Estados Unidos, la renegociación del Acuerdo de Libre Comercio

de América del Norte (NAFTA) que lleva al denominado Acuerdo Estados Unidos, México y Canadá (USMCA) y planes para negociar con Japón y potencialmente con el Reino Unido.

En otros lugares, el reposicionamiento posterior al Brexit en el Reino Unido implica el desmantelamiento de los vínculos de integración profunda con la UE y un acuerdo sobre nuevas reglas de compromiso para una futura asociación. La UE, Japón, China y otros también están avanzando con acuerdos bilaterales o regionales, de los cuales el Acuerdo de Asociación Económica UE-Japón y el CPTPP, así como las negociaciones para concluir la Asoc-

ciación Económica de Cooperación Regional (RCEP) entre la Asociación Sudeste de Las Naciones Asiáticas (ASEAN) y China, Japón, Corea, India, Australia y Nueva Zelanda son particularmente importantes, en virtud de su escala y relevancia política, como lo es el Acuerdo de Libre Comercio de África Continental (AfCFTA). La Iniciativa 'Belt and Road' (BRI) liderada por China merece una mención especial, ya que es la iniciativa más ambiciosa para promover una integración económica regional más profunda, más allá del comercio y la inversión.

Fuente: Autor.

para la mayoría de los países, desde las economías más grandes en medio de los enfrentamientos hasta los países más pequeños que permanecen al margen, tratando de evitar daños colaterales y efectos secundarios negativos.

Si bien el impacto de los intercambios comerciales actuales a nivel de empresa varía según la microeconomía de un producto específico y su cadena de suministro, la dinámica del mercado, la duración y el resultado de las confrontaciones y las nuevas reglas o soluciones que se desarrollarán, está claro que el ambiente para las empresas ya no es el mismo (Reeves and Harnoss, 2017). Las compañías más grandes están mejor posicionadas que las pequeñas y medianas para navegar en este entorno complejo y se preparan cada vez más para escenarios de políticas alternativas no solo a nivel del producto, sino también en la estrategia más amplia de la empresa, fortaleciendo la capacidad para analizar y operar en este contexto en evolución y avanzar rápidamente para mitigar los riesgos (Ketels y Reeves, 2018).

EL CAMINO HACIA UNA NUEVA GOBERNANZA COMERCIAL GLOBAL

La necesidad de actuar para mantener un sistema de comercio global que continúe apoyando el crecimiento global, posibilite el avance tecnológico continuo y modere las confrontaciones de poder es apremiante. La urgencia es mayor en un contexto en el que administrar y mitigar las tensiones asociadas con los cambios en los patrones de globalización y el avance hacia la economía digital requieren más, y no menos, cooperación global en materia de políticas.

La reforma de la OMC es desafiante. El hecho de que se está llevando a cabo en el contexto cargado de la confrontación más amplia entre EE.UU. y China agrega complejidad a la tarea. Desafortunadamente, la crisis en la OMC limita un importante canal para resolver conflic-

tos entre los dos países. Este mecanismo ha sido utilizado de manera efectiva para resolver controversias entre ambos países: EE.UU. ha activado el sistema para resolver 23 conflictos comerciales con China, mientras que China había presentado 15 casos contra EE.UU. (Schott, 2019).

Al guiar la modernización de la OMC, dos objetivos son críticos: primero, se debe preservar la naturaleza del sistema basado en normas y, segundo, todas las grandes economías deben continuar siendo parte del sistema. De no alcanzarse alguna de estas finalidades se limitaría significativamente el papel de una organización multilateral de comercio que apoya el crecimiento, la innovación y la estabilidad. El quid del desafío es precisamente conciliar ambos objetivos.

Los miembros de la OMC están comenzando a esklar los temas prioritarios para su consideración, con propuestas presentadas para salvaguardar y fortalecer el sistema de solución de controversias y mejorar el monitoreo de las reglas existentes (Van den Bossche, 2019). Si bien estas propuestas son muy valiosas para fomentar la discusión y el compromiso en el contexto de la OMC, aún no han logrado el apoyo de todas las economías principales, entre otras cosas porque la solución al conflicto no puede surgir sin esfuerzos paralelos para abordar las preocupaciones subyacentes a las tensiones actuales, como se especifica anteriormente. Esto requiere de la negociación de nuevas reglas multilaterales sobre subsidios industriales y empresas estatales, inversión extranjera, transferencia de tecnología y controles de exportación. En este contexto, el 'proceso trilateral' lanzado en diciembre de 2017 entre EE.UU., la UE y Japón para redactar nuevas disciplinas sobre estos temas es fundamental, aunque, aun si tiene éxito, los resultados no se traducirán automáticamente en progreso con otros socios comerciales o en general en el contexto de la OMC. Se requeriría mucho más trabajo, en particular para incorporar plenamente a China y otros miembros clave de la OMC en la

conversación, y para definir el formato y los mecanismos de cumplimiento de los acuerdos potenciales (Bown, 2019). También puede requerir agregar otros temas a la mezcla, como los subsidios agrícolas. Finalmente, sacar a la OMC de la sala de emergencias implicaría resolver los varios casos asociado a los aranceles de seguridad nacional impuestos por EE.UU. al acero y al aluminio.

El tiempo avanza: a falta de un acuerdo sobre el des-

bloqueo de la nominación de los miembros del Órgano de Apelación de la OMC antes de finales del 2019, los miembros de la OMC no podrán recurrir a la apelación, lo que llevará a la parálisis del sistema. Podría ser que las cosas empeoren antes de que empiecen a mejorar; lo que sí es claro es que es necesario que mejoren. La cooperación internacional es indispensable para sostener el crecimiento, la innovación y la paz.

BIBLIOGRAFÍA

- Akin Gump. (2018). The Export Control Reform Act and Possible New Controls on Emerging and Foundational Technologies, *International Trade Alert*, 12 September.
- Bacchus, J. (2018). *The Willing World: Shaping and Sharing a Sustainable Global Prosperity*, Cambridge University Press.
- Blenkinsop, P. (2018). With eyes on China, EU agrees investment screening rules, *Business News*, 20 November.
- Bown, C. (2018). For Trump, it was a summer of tariffs and more tariffs. Here's where things stand, *Washington Post*, 13 September.
- Bown, C. (2019). *US-China Bilateral Issues and the WTO, presentation at the PIIE- CF40 Conference on China-US Relations and the Global Economic System*, 23 January.
- Center for Strategic and International Studies (CSIS). (2019). Is China a global leader in research and development? *ChinaPower*, 5 February.
- Choer Moraes, H. (2018). The possibility of global economic governance in a period of great power rivalry, *German Development Institute*, 14 November.
- Ciuriak, D. (2018). The US-China Trade War: Costs, Causes, and Potential Responses by Tier II Powers, *16th Korea-Canada Forum, Seoul*, 13-15 December.
- Elliott, K.A. (2018). Trump's Tariffs Herald the Return of 'Managed Trade', *World Politics Review*, 7 August.
- González, A. (2018a). *Strategic Brief on Trade Rules for the Tech Race, Global Future Council on the Future of Trade and Investment*, World Economic Forum.
- González, A. (2018b). Strengthening the Conditions for Global Cooperation on International Trade, Policy Brief, International Centre for Trade and Sustainable Development, April.
- González, A. (2019). Confrontation, disruptive technologies, and geostrategic rivalry: The quest for renewed global trade governance, in Gonzalez, A. and M. Jansen (eds). *Women Shaping Global Economic Governance*, CEPR-ITC. July.
- Hufbauer, G. y Zhiyao, L. (2018). Surprised? US Multinationals Didn't Repatriate a Gusher of Cash, *Peterson Institute for International Economics*, 21 September.
- IMF (2019), *World Economic Outlook Update*, January.
- Ketels, C. y Reeves, M. (2018). How Much Will a Trade War Hurt your Company?, *BCG Henderson Institute*, 15 August.
- Kharpal, A. (2019). The 'splinternet': How China and the US could divide the internet for the rest of the world, *CNBC*, 3 February.
- Lawrence, R. (2018). Five Reasons Why the Focus on Trade Deficits is Misleading, Policy Brief 18-6, Peterson Institute for International Economics.
- Lee, J. (2018). Decoupling from China: Cutting the Gordian Knot, *Lowy Institute*, 9 November.
- Madnick, S.; Johnson, S. y Huang, K. (2019). What countries and companies can do when trade and cybersecurity overlap, *Harvard Business Review*, 4 January.
- McKinsey Global Institute. (2019). *Globalization in transition: The future of trade and value chains*.
- Reeves, M. y Harnoss, J. (2017). The Business of Business Is No Longer Just Business, *BCG Henderson Institute*, 20 June.
- Roberts, A; Choer Moraes, H. y Ferguson, V. (2018). The Geoeconomic World Order, *Lawfare blog*, 19 November.
- Schott, J.J. (2019). *US-China Trade Friction: The WTO Dimension*, presentation at the PIIE-CF40 Conference on China-US Relations and the Global Economic System, 23 January.
- Tan, Y. y González, A. (2019). *Four Scenarios for the Future of Trade and Investment*, Global Future Council on the Future of Trade and Investment. World Economic Forum.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2018). *World Investment Report 2018. Investment and New Industrial Policies*.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2019). *Key Statistics and Trends in Trade Policy 2018. Trade Tensions, Implications for Developing Countries*.
- Van den Bossche, P. (2019). The WTO in 2019: A Future Mired in Uncertainty, *Society of International Economic Law Newsletter*, Winter.
- World Economic Forum. (2018). *Readiness for the Future of Production Report 2018*, Insight Report.
- World Trade Organization. (2018). *World Trade Report 2018. The future of world trade: How digital technologies are transforming global commerce*.





MITOS SOBRE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES DE INVERSIÓN: “RESCATANDO” A LOS PAÍSES EN DESARROLLO DEL DESARROLLO

● Roberto Echandi Gurdíán

RESUMEN

Este ensayo pretende resaltar el papel clave del derecho internacional de la inversión para los países en desarrollo en tiempos de globalización. No argumenta que el régimen de inversión internacional actual sea perfecto, ni que no requiera ajustes. Lo que se argumenta aquí es que, independientemente de cómo las relaciones de poder definieron las características del derecho internacional de la inversión en los siglos XIX y XX, los paradigmas de inversión en el siglo XXI se han transformado radicalmente facilitando el crecimiento de las economías en desarrollo. Por primera vez en la historia, una serie de países en desarrollo están industrializándose y diversificando sus economías y exportadores de bienes y servicios hacia sectores de mayor valor agregado. Esto ha sido posible gracias a las Cadenas Globales de Valor (CGV) que a su vez se materializan a través de la Inversión Extranjera Directa (IED). Está surgiendo un mundo multipolar económico y no solo el flujo de IED hacia adentro, sino hacia afuera de las economías tiene mucho que ver en este proceso. Paradójicamente, justo cuando los países en desarrollo finalmente están aprendiendo a insertarse en una economía globalizada y a aprovechar las normas internacionales para promover ese proceso, muchos sectores en los países desarrollados que no están acostumbrados a que el derecho internacional limite la total discreción que históricamente han disfrutado en su quehacer normativo y político, están reaccionando con dureza contra el mismo derecho de la inversión que contribuyeron a crear. En este contexto radicalmente nuevo, argumentar que un sistema de gobernanza internacional es solo una manifestación del imperialismo implica el riesgo de “rescatar” a los países en desarrollo del mismo desarrollo.

Palabras claves: inversión y desarrollo, solución de controversias inversionista- estado, gobernanza internacional, derecho internacional económico, acuerdos internacionales de inversión inversión (AIIS).

ABSTRACT

This essay aims to stress the key role of international investment law for development in times of globalization. It does not argue that the current international investment regime is good as it is, nor that it does not require adjustments. Instead, it is argued here that regardless of how power shaped international investment law during the nineteenth and twentieth centuries, currently investment paradigms are radically shifting, and development is starting to happen. For the first time in history foreign direct investment (FDI) is in fact enabling developing countries to become major exporters of goods and services of increasing value added. An economic multipolar world is emerging and not only inward but also outward FDI from developing countries have a lot to do in this process. Just when developing countries are finally learning to insert themselves into a globalized economy, and just when they are learning how to use international rule-making to promote that process, many sectors in developed countries—not used to any external regime limiting their historical discretion in national decision-making—are harshly reacting against the very law they contributed to create. Within this radically new context, to argue that a system of global governance is just a manifestation of imperialism entails the risk of saving developing countries from development.

Key words: investment and development, investor-state dispute settlement, international governance, international economic law, international investment agreements.

El autor es especialista Líder en Comercio e Inversión, Banco Mundial. Todas las opiniones y errores expresados en esta nota no representan los puntos de vista del Grupo del Banco Mundial y son responsabilidad exclusiva del autor. Esta nota se basa en otro artículo publicado por el autor en idioma inglés en M. Bungenberg et al. (eds.), *European Yearbook of International Economic Law* 2016, Springer International Publishing, Switzerland.

Agradezco a Monserrat Monge su valioso apoyo en la traducción de este artículo.

INTRODUCCIÓN

En las últimas tres décadas, el derecho internacional de la inversión se ha convertido en una de las áreas más dinámicas del derecho económico internacional. Dicha tendencia se deriva no solo de la negociación de un complejo y extenso tejido de Acuerdos Internacionales de Inversión (AIIs) en todo el mundo¹, que pasó de menos de 200 a finales de los años ochenta a más de 3500 en 2018, sino también de la creciente invocación de estos tratados para lidiar con conflictos que surgen entre los inversionistas extranjeros y los Estados receptores de inversión extranjera, principalmente IED. Cláusulas de arbitraje Inversionista-Estado han incluido en los AIIs desde finales de los años sesenta, sin embargo, el uso activo de estas disposiciones para instituir procedimientos arbitrales fue poco frecuente hasta principios de los años 2000. Por ejemplo, desde 1987 hasta mediados de 1998, solo 14 casos basados en Tratados Bilaterales de Inversión (BITs por sus siglas en inglés) se presentaron ante el procedimiento de arbitraje entre inversionistas y Estados del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) y solo se emitieron dos laudos y otros dos arreglos durante este período.²

El período desde finales de la década de 1990 ha experimentado un significativo aumento en la actividad litigiosa. 30 años después de la primera disputa inversionista-Estado fundamentada en un AII en 1987, el número acumulado de disputas invocando tratados aumentó a 855 para finales del 2017³. La invocación cada vez más frecuente al arbitraje entre inversionistas y Estados han impulsado el desarrollo de un creciente volumen de jurisprudencia que todavía está evolucionando y ha sido sometido a un amplio escrutinio dentro de la comunidad legal y académica. Ha surgido una dinámica interesante entre esta jurisprudencia en evolución y la elaboración de tratados de inversión, ya que los gobiernos prestan más atención a los impactos legales de la redacción de cláusulas particulares incluidas en sus AIIs. Gobiernos de numerosos países han revisado sus modelos de AIIs para tratar de corregir o aclarar algunas interpretaciones polémicas o contradictorias de tribu-

nales arbitrales⁴, generando una interesante interacción entre jurisprudencia y evolución de nuevas normas en la negociación de tratados.

Dentro de este contexto es que se enmarca el amplio debate tanto entre gobiernos, academia, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, sobre el propósito y la conveniencia de realizar ajustes a estos tratados o si, por el contrario, los mismos deberían ser desmantelados en su totalidad. Claramente, dada la relativa juventud de los AIIs, el aumento en los litigios ha evidenciado la necesidad de ajustar tanto la redacción de los textos como las características de las cláusulas de solución de controversias entre inversionistas y Estados. Sin embargo, si bien ciertos sectores consideran este aumento en los litigios y la evolución normativa derivada de los AIIs en gran medida como una tendencia natural del desarrollo de un régimen de inversión internacional fundamentado en reglas –en lugar de poder–, otros argumentan que el problema radica en la naturaleza misma y las características intrínsecas del derecho internacional de inversiones.

Es dentro del contexto de este debate que el artículo del Prof. Sornarajah “Derecho Internacional de Inversiones como Derecho para el Desarrollo: La Obsolescencia de un Sistema Fraudulento”⁵ y la versión original de este ensayo fueron escritos.⁶ Estos dos artículos son solo la punta del iceberg de una discusión profunda y compleja sobre el papel del derecho internacional de inversión y el desarrollo, discusión que a su vez mezcla diversos temas de diferente naturaleza.

Para ilustrar este punto, analicemos una de las características del derecho internacional de inversiones: la solución de controversias entre inversionistas y Estados. Mientras que para algunos el problema con el sistema de solución de controversias es la necesidad de mejorar ciertas características específicas de los procedimientos de arbitraje entre inversionistas y Estados –por ejemplo, si son lo suficientemente transparentes y contienen salvaguardas adecuadas para evitar reclamos frívolos o conflictos de intereses entre asesores legales y asesores legales, árbitros– para otros el problema es mas funda-

¹ El término ‘Acuerdo Internacional de Inversión’ (AII) se utiliza en esta nota como un término genérico para referirse a los acuerdos internacionales negociados entre los Estados para ofrecer garantías de trato y protección a inversiones recíprocas de sus inversionistas. Por la tanto, la categoría de ‘AIIs’ comprende Tratados Bilaterales de Inversión (BITs por sus siglas en inglés), Tratados de Libre Comercio (TLCs) con capítulos de inversión y las disposiciones relacionadas con la inversión de los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Es importante notar que esta última no contempla procedimientos de solución de controversias entre inversionistas y Estados.

² Todos los casos pueden ser encontrados en la página web del CIADI www.worldbank.org/icsid/cases/cases.htm o en http://ita.law.uvic.ca/chronological_list.htm.

³ Fuente: UNCTAD (2019) investment policy hub, www.unctad.org

⁴ Este punto se ha desarrollado en detalle en UNCTAD (2007) Solución de Controversias Inversionista-Estado y el Impacto en la Reglamentación de las Inversiones, Nueva York y Ginebra.

⁵ M. Sornarajah, “International Investment Law as Development Law: The Obsolescence of a Fraudulent System”, pp.210-230, en M. Bungenberg et al. (eds.), *European Yearbook of International Economic Law 2016*, Springer International Publishing, Switzerland

⁶ R. Echandi, “Be Careful with What You Wish: Saving Developing Countries from Development and the Risk of Overlooking the Importance of a Multilateral Rule-Based System on Investment in the Twenty-First Century”, pp. 234-270. Ambos ensayos incluidos en, M. Bungenberg et al. (eds.), *European Yearbook of International Economic Law 2016*, Springer International Publishing, Switzerland.

mental. Se cuestiona si el arbitraje inversionista-Estado es en sí mismo es un vehículo apropiado para abordar las disputas legales entre inversionistas y gobiernos. Para otros el problema es aún todavía más básico. A saber, si los inversionistas, nacionales o extranjeros, deben tener del todo el derecho de ejercer una acción privada directa para cuestionar la legalidad de medidas de los gobiernos en una instancia internacional, ya sea un arbitraje o cualquier otro tipo de adjudicación.

La crítica de otros sectores contra el derecho internacional de inversiones va incluso más allá del sistema de solución de controversias. Sus objeciones se relacionan con la existencia misma del derecho internacional de inversiones como un vehículo para establecer estándares de protección dentro de la lógica de una economía orientada al mercado. Por último, pero no por ello menos importante y no ser exhaustivo con la lista de problemas que generan controversia hoy en día, para otros el problema radica en la existencia de un marco legal internacional que, por definición, fomentará ciertos valores y políticas y que inevitablemente erosionará la soberanía de los Estados para determinar unilateralmente cómo alcanzar mejor sus intereses, sean cuales sean.

Esta multiplicidad de niveles de cuestiones sobre el derecho internacional de la inversión, los AII y el sistema de solución de controversias inversionista-Estado, tiende a exacerbar la confusión en lugar de esclarecer el papel del derecho internacional de inversiones y el desarrollo. Por lo tanto, desde el principio permítanme aclarar de qué se trata y de lo que no se trata este ensayo.

Este ensayo pretende centrar la atención en la importancia del derecho internacional de la inversión para el desarrollo en tiempos de globalización. Esta nota no sostiene que el régimen de inversión internacional actual sea perfecto, ni que no requiera ajustes. Además, este comentario al artículo del profesor Sornarajah no cuestiona su opinión de que las asimetrías en el poder real entre los países desarrollados y en desarrollo han desempeñado históricamente un papel en la evolución del derecho internacional –punto en el cual el autor coincide plenamente. Tampoco cuestiona la opinión de que “el poder hegemónico ha utilizado la instrumentalidad del derecho internacional para proporcionar justificaciones en términos altruistas en pos de justificar su dominio”.⁷ El argumento central de este ensayo es que, independientemente de cómo las relaciones de poder forjaron el derecho internacional en el siglo XIX y las primeras etapas del siglo XX, el desarrollo de una economía globalizada en las últimas seis décadas está desafiando las visiones y paradigmas tradicionales so-

bre la soberanía y el desarrollo y, por lo tanto, sobre el papel que el derecho internacional de la inversión debe jugar en ese contexto.

Esta nota sostiene que el derecho internacional de la inversión, incluido el derecho privado de acción de inversionistas para hacer cumplir las garantías de protección de la inversión, ya sea a través del arbitraje o mediante un sistema judicial internacional, no ha sido fraudulento y está lejos de volverse obsoleto. Más bien, el derecho internacional de inversiones está evolucionando, y es cada vez más relevante para el desarrollo. Además, se argumenta aquí que a medida que los países desarrollados están descubriendo la existencia de normas y disciplinas internacionales en materia de inversiones – ya que las mismas se aplican todos los países por igual, irrestrictamente de su poder económico o político– los países en desarrollo deberían promover el derecho internacional de inversiones para defender sus intereses en la economía del siglo XXI.

Hoy vivimos en un mundo donde el desarrollo ha dado pasos importantes en las últimas cuatro décadas. En los últimos 40 años, la esperanza de vida en los países en desarrollo ha aumentado en 20 años, casi lo mismo que se logró en toda la historia humana antes de mediados del siglo XX. En los últimos 30 años, el analfabetismo de adultos en el mundo en desarrollo se redujo casi a la mitad pasando del 47% al 25%. En los últimos 20 años, el número absoluto de personas que viven con menos de un dólar al día por primera vez ha comenzado a disminuir, aun cuando la población mundial ha crecido en 1.600 millones de personas. Gracias a los esfuerzos de reducción de la pobreza en China e India en particular, se proyecta que la proporción de personas que viven con menos de un dólar al día para el año 2015 disminuirá de 28% a poco más del 12%, lo que sacará de la pobreza a 500 mil millones de personas. Durante la última década, el crecimiento económico en el mundo en desarrollo ha superado al de los países desarrollados.⁸

La evidencia muestra cómo gracias a la apertura de los flujos de comercio e inversión, el mundo ha sido testigo de cómo cientos de millones de personas en el mundo en desarrollo han salido de la pobreza, las nuevas economías emergentes han transformado sus exportaciones de productos básicos a manufacturas sofisticadas y servicios y están utilizando el derecho económico internacional para salvaguardar sus intereses en un mundo cada vez más interdependiente, donde es probable que una interacción más estrecha genere conflicto.

⁷ Sornarajah (2016), supra nota 6, sección 3.4.

⁸ Fuente: Banco Mundial. Datos disponibles en: https://www.worldbank.org/progress/reducing_poverty.html

Desde China a México, desde Turquía a Etiopía o Marruecos, a países geográficamente más pequeños como Singapur, Chile, Irlanda o Costa Rica, hoy en día, la evidencia muestra que la cuestión ya no es si los países en desarrollo deberían integrarse a una economía internacional globalizada caracterizada por una evolución constante de cadenas de valor que enlazan la producción internacional de bienes y servicios. La cuestión es otra. El problema es cómo facilitar que las economías en desarrollo utilicen la inversión como un vehículo para insertarse en este proceso y, por lo tanto, atraer, retener y vincular la inversión internacional con sus economías nacionales y, por lo tanto, generar más empleos y mejor pagados para sus ciudadanos.

Por lo tanto, el desafío hoy es cómo incorporar en este ciclo virtuoso de desarrollo a los miles de millones de personas que, precisamente por no haber sido integradas dinámicamente en los flujos internacionales de producción, inversión, tecnología y conocimientos, todavía están atrapados en la pobreza, y que se están convirtiendo en víctimas de una brecha creciente entre los países más ricos y pobres⁹.

De hecho, la paradoja actual es que, pese a que la pobreza se está reduciendo, esta reducción no está disminuyendo la brecha en la desigualdad del ingreso entre los países más ricos y más pobres. Dado el papel clave que desempeña el conocimiento técnico para determinar el mayor valor agregado de bienes y servicios, hoy en día no solo es necesario aumentar la productividad de la producción y las exportaciones existentes. Para crecer, los países tienen que transformar cualitativamente la composición de sus exportaciones hacia bienes y servicios de mayor valor agregado. En otras palabras, no es lo mismo producir “potato” chips que “microchips”. Por lo tanto, el papel de la IED en el desarrollo ha pasado de ser una fuente de capital a convertirse en el vehículo clave para transferir ese conocimiento técnico y cambiar la composición de las exportaciones de los países. El desafío es entonces, obtener más inversiones, no menos, y el derecho internacional de la inversión tiene un papel clave que desempeñar en este proceso. En este contexto, este ensayo discrepa respetuosamente con muchos de los argumentos fundamentales expresados en el artículo del Prof. Sornarajah y otros expertos, que a menudo se presentan para defender el desmantelamiento, en lugar de la reforma, del régimen del derecho internacional de la inversión. Por razones de tiempo y espacio, este

ensayo abordará tres afirmaciones que parecen particularmente preocupantes, ya que se basan en muchas suposiciones implícitas que no solo son conceptualmente incorrectas, sino también fundamentadas en supuestos fácticos que no son reales.

La primera afirmación que merece ser comentada es la que se argumenta comúnmente en el debate actual sobre los AII, a saber, que la red existente de AII es el resultado histórico de un tipo de conspiración entre los países desarrollados y las instituciones financieras internacionales, que han inducido a los países en desarrollo a adoptar estos acuerdos con muy poco entendimiento sobre su contenido e implicaciones. En este sentido, el Prof. Sornarajah escribe:

“... los Estados fueron inducidos a firmar tratados de inversión con la creencia de que el bien resultaría de tal acción. En cambio, lo que ha resultado es una colmena de miseria en tiempos de crisis”¹⁰.

Segundo, se argumenta que los AII no han contribuido al desarrollo. En este sentido, el profesor Sornarajah afirma:

“El vínculo entre el sistema de protección de la inversión a través de los tratados y el desarrollo económico fue el supuesto sobre el cual se construyó el sistema. El enlace se basa en una hipótesis no probada desarrollada por los Estados desarrollados y las instituciones financieras que ellos controlan, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional”¹¹.

En tercer lugar, el profesor Sornarajah también sostiene que un problema adicional con el régimen de protección de inversiones existente es que limita indebidamente la soberanía y el espacio de políticas de los países en desarrollo para perseguir políticas que son necesarias para garantizar el desarrollo: “Si es cierto que no existe una correlación entre los flujos de inversión y la firma de tratados de inversión, los Estados anfitriones pierden soberanía innecesariamente al suscribir tratados de inversión.”¹² y agrega: “Es falso que el desarrollo tenga lugar sobre la base de tratados de inversión. Los Estados sin tratados de inversión como Brasil han logrado un progreso económico espectacular ... Parece que los tratados de inversión solo traen problemas. Imponen ataduras regulatorias a través de la amenaza de arbitraje por parte de un inversionista y hacen que los Estados forjen acciones en el interés público”¹³.

En este punto, es importante subrayar que este ensayo no sostiene que todo esté bien con el estatus quo legal

⁹ Collier, P. (2007) *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About* (New York: Oxford University Press)

¹⁰ Sornarajah (2016), supra nota 6, sección 3.4.

¹¹ Sornarajah (2016), supra nota 6, sección 1.

¹² Sornarajah (2016), supra nota 6, sección 1.

¹³ Sornarajah (2016), supra nota 6, sección 3.4.

actual del derecho internacional de inversiones. Lo que se afirma en esta nota es que, además de otras cuestiones que los países están resolviendo actualmente a través de los AII de nueva generación –que aclaran disposiciones sustantivas y modernizan los procedimientos de solución de controversias entre inversionistas y Estados e incluso que consideran el establecimiento de un tribunal internacional de inversionistas y Estados– existen tres problemas estructurales con el actual régimen de derecho internacional de inversiones tal como está hoy planteado, que requieren una mayor atención y que lamentablemente el debate actual no los toma en cuenta.

Primero, el régimen internacional de la inversión está conformado por una red de cientos de BITs similares, aunque redactados de manera diferente y con diferentes efectos legales, además de TLCs con capítulos de inversión.¹⁴ Dicha fragmentación y diversidad promueve necesariamente la incoherencia jurisprudencial. A pesar de la evolución de los AII de “nueva generación”, que abordan la mayoría de las críticas que los interesados han hecho al modelo europeo original de BITs¹⁵, una gran cantidad de tratados anticuados y redactados de manera imprecisa aún siguen vigentes. En segundo lugar, el régimen de inversión actual está artificialmente desconectado del sistema multilateral de comercio, por lo tanto, los múltiples niveles de interacción entre comercio y la inversión con frecuencia se invisibilizan, en un mundo donde la producción internacional ya no se diferencia entre estos dos¹⁶. Tercero, tanto países como academia han incorrectamente visualizado la aplicación y ejecución de los AII exclusivamente a la resolución de conflictos, en lugar de promover sistemáticamente el uso de estos tratados como una herramienta para gestionar la resolución no litigiosa de problemas y conflictos entre gobiernos, inversionistas y sociedad civil¹⁷.

Además de esta introducción, este ensayo se enfoca en responder a los principales argumentos del Prof. Sornarajah mencionados anteriormente. Se centra en presentar algunas reflexiones del autor con respecto a los

desafíos actuales del régimen de inversión internacional tal y como está diseñado ahora. Por último, pero no menos importante, se incluye algunas observaciones finales. En aras de la transparencia, advierto al lector de que la mayoría de las opiniones expresadas en este ensayo se basan en la experiencia del autor como ex negociador de comercio e inversión de un pequeño país en desarrollo. Durante casi dos décadas, el autor frecuentemente estuvo inmerso tanto en la negociación como en la aplicación de AII, así como la discusión de la economía política nacional e internacional de las negociaciones de esos acuerdos.¹⁸

ACLARANDO MITOS: REFLEXIONES SOBRE LAS CRÍTICAS COMUNES AL RÉGIMEN DE INVERSIÓN INTERNACIONAL

Los AII son el Resultado de una “Gran Oferta” Ofrecida por los Países Desarrollados y las Instituciones Financieras Internacionales a los Países en Desarrollo

En el campo de la política de inversión internacional, las motivaciones de los países desarrollados para promover la negociación de AII son bien conocidas y están documentadas. Históricamente, estos países han sido economías exportadoras de capital que buscan protección para los activos de sus inversionistas cuando se invierten en el extranjero. En cambio, las motivaciones que llevan a los países en desarrollo a limitar su soberanía y asumir obligaciones internacionales a través de AII son menos obvias y han sido objeto de más debate. Académicos y expertos del mundo desarrollado han comentado sobre este asunto, intentando interpretar y decifrar las motivaciones que los países en desarrollo han tenido para suscribir estos tratados.

Los postulados que intentan explicar por qué los países en desarrollo suscriben los AII son variados, y oscilan entre explicaciones extremadamente simplistas y un tanto condescendientes hasta análisis más sofisti-

¹⁴ Este punto se ha desarrollado en detalle en UNCTAD (2006) *Acuerdos Internacionales de Inversión: Tendencias y Cuestiones Emergentes*, Ginebra, Naciones Unidas.

¹⁵ Echandi R. (2010) “Bilateral Investment Treaties and Investment Provisions in Regional Trade Agreements: Recent Developments in Investment Rulemaking” in K. Yannaca-Small (Ed.) *Arbitration under International Investment Agreements: A Guide to Key Issues* (Oxford, New York: Oxford University Press)

¹⁶ Echandi R. & Sauve P. (Eds) (2013) *Prospects in International Investment Law and Policy*: World Trade Forum (Cambridge, Cambridge University Press).

¹⁷ Este punto se desarrolla está elaborado más a fondo en Echandi (2011) *Mecanismos de Prevención de Disputas entre Inversionistas y Estados: ¿Por qué son tan importantes para los países en desarrollo y para la sana evolución del régimen de inversión internacional?* en UNCTAD (2011) *Disputas Inversionista-Estado: Prevención y Alternativas al Arbitraje II*, Actas de la Universidad de Washington y Lee y Simposio conjunto de UNCTAD sobre inversión Internacional y Resolución Alternativa de Controversias, celebrado el 29 de marzo de 2010 en Lexington, Virginia, EE. UU. (Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas).

¹⁸ Claramente, las ideas incluidas en esta nota están coloreadas por la experiencia de mi propio país y región. Vengo de Costa Rica, una nación muy pequeña en Centroamérica que ha tenido bastante éxito en atraer inversión extranjera directa (IED) y utilizarla para fomentar una transformación cualitativa de su economía. Hace poco más de 20 años, la abrumadora mayoría de las exportaciones costarricenses se concentró en unos pocos productos agrícolas, básicamente banano y café. Hoy en día, Costa Rica exporta más de cinco mil productos, entre los que se encuentran los microchips, los dispositivos médicos de alta tecnología y las exportaciones de servicios, que se encuentran en la parte superior de la oferta de exportación. Claramente, el comercio internacional y la inversión han sido fundamentales para permitir que Costa Rica pase de ser un exportador de productos básicos a un proveedor de bienes y servicios de mayor valor agregado. Para obtener información más detallada, ver: Ferreira, G. (2009), *De granos de café a microchips: Diversificación de exportaciones y crecimiento económico en Costa Rica*, Louisiana State University, mimeo, <http://ageconsearch.umn.edu>

cados. No obstante, una idea común que subyace a las explicaciones de muchos académicos europeos o estadounidenses cuando intentan explicar la aceptación de los AIIs por parte de los países en desarrollo es que éstos últimos creyeron en la “gran oferta” implícita en estos tratados: la expectativa de recibir mayores flujos de capital a cambio del compromiso de proteger a la inversión extranjera. Si bien esta es una propuesta racional, explicar las intenciones de los países en desarrollo de suscribir AIIs exclusivamente sobre la base de esta “gran oferta” tiene tres problemas fundamentales.

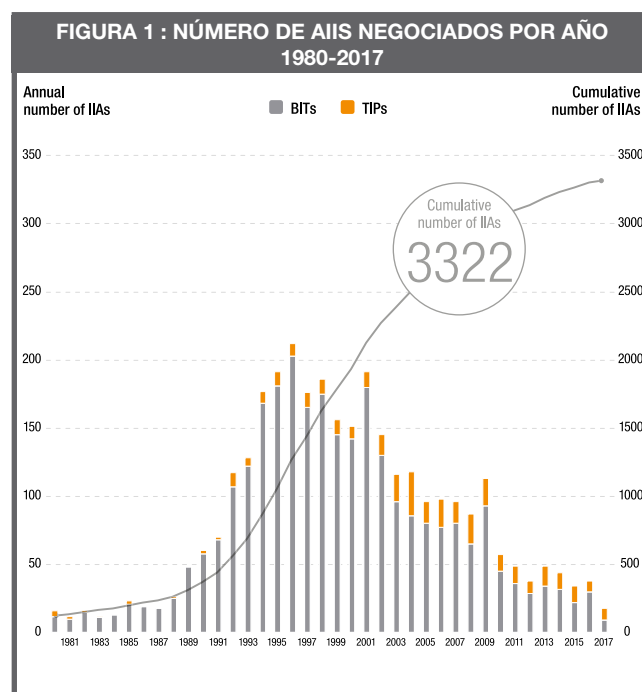
Primero, presupone que existe un vínculo causal entre la protección de la inversión y un aumento en los flujos de inversión. Como se explicará a continuación, es una realidad incuestionable que la cantidad de IED que fluye hacia un país anfitrión depende de una compleja serie de variables, y no sólo de suscribir tratados. ¡Ojalá fuera tan sencillo! En segundo lugar, enmarcar el fundamento de los AIIs exclusivamente sobre la existencia de tal “gran oferta” conduce a un punto de referencia erróneo contra el cual evaluar la utilidad de los AIIs. En efecto, de acuerdo con esta lógica, si la protección de la inversión a través de los AIIs no se traduce en un aumento de los flujos de inversión, dicha “gran oferta” se frustraría, sugiriendo, por lo tanto, un resultado injusto contra los países en desarrollo si continúan manteniendo su parte del acuerdo. Además, esta perspectiva también presupone que, para los países en desarrollo, el fundamento exclusivo de los AIIs es fomentar los flujos de inversión. Como se explicará más adelante, esa no es la función exclusiva que realizan estos instrumentos internacionales en los países en desarrollo.

Por último, pero no menos importante, el tercer problema con la premisa de explicar el interés de los países en desarrollo de suscribir AIIs exclusivamente en términos de esta lógica de la “gran oferta”, es que resulta ser inexacta desde una perspectiva histórica. La visión de la “gran oferta” supone que los países en desarrollo optaron por asumir la obligación de proteger la inversión extranjera como resultado de los AIIs. Esta perspectiva presupone un proceso secuencial en el cual los países en desarrollo debían ajustar su legislación nacional como resultado de los AIIs. No obstante, la historia demuestra que, en el caso de la mayoría de los países en desarrollo, la secuencia fue la contraria. La negociación de los AIIs se llevó a cabo solo después de profundas transformaciones económicas y legales resultantes de la crisis de la deuda de los 80 en muchos países y de la caída de la Cortina de Hierro. No a la inversa. Por lo tanto, la historia demuestra que los AIIs fueron solo una conse-

cuencia – y no un factor como frecuentemente muchos académicos europeos y estadounidenses creen – de las reformas internas orientadas a liberalizar las economías de los países en desarrollo y las economías en transición en un contexto histórico específico.

La negociación generalizada de los AIIs es realmente un fenómeno de los años noventa. Aunque el primer BIT se negoció en 1959, es muy revelador que durante la década de 1960 y hasta la década de 1980, la actividad de negociación de BITs fue muy limitada. Entre el primer BIT negociado en 1959 entre Alemania y Pakistán y 1979 se suscribieron menos de 200 BITs, lo que representa un promedio de menos de 10 BITs negociados cada año. Durante la década de 1980, la actividad de negociación casi se duplicó, elevando el número promedio de BIT negociados cada año a 19. Sin embargo, no fue hasta la década de 1990 cuando se produjo el “boom de negociación de los AIIs”. Como lo ilustra la Fig. 1, durante esa década, el número promedio de BITs negociados cada año fue más de 8 veces mayor que en la década de 1980, alcanzando los 144 BITs negociados cada año. Durante la primera década del siglo XXI, ese promedio anual disminuyó significativamente.

La Figura 1 ilustra claramente cómo el aumento en la actividad de negociación de los AIIs, en particular los BITs, se convirtió en una tendencia durante la década de 1990, que disminuyó gradualmente durante la última



década. ¿Qué factores pueden explicar esta tendencia? Si los BITs se “impusieron” a los países en desarrollo, ¿cómo puede explicarse que en el momento en que las potencias europeas abogaban por los BITs en la década de los sesenta, la mayoría de los países en desarrollo rechazaron las negociaciones de BITs y en su lugar abogaron por el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) en las Naciones Unidas?

La determinación de la intención de los Estados al entrar en los AII es un ejercicio que debe realizarse con cautela. Las motivaciones específicas que llevan a los gobiernos a suscribir los AII son múltiples y variadas, y cualquier intento de proporcionar una explicación única puede ser engañoso. Sin embargo, la evidencia muestra que, independientemente de tales especificidades, los AII son una consecuencia de las profundas reformas económicas y políticas que la mayoría de los países en desarrollo y las economías en transición emprendieron durante los años ochenta y noventa. La historia evidencia una secuencia mediante la cual la mayoría de los países en desarrollo emprendieron por primera vez programas de ajuste estructural, reformaron sus ordenamientos jurídicos nacionales y solo luego, y no antes, asumieron obligaciones legales a través de los AII, no al revés.

El dramático impacto de la crisis de la deuda de la década de 1980, había obligado a la mayoría de los países latinoamericanos a cuestionar las antiguas políticas de industrialización por sustitución de importaciones implementadas durante más de tres décadas. Los vientos del “consenso de Washington” soplaban con fuerza y, dado el evidente fracaso de las políticas implementadas durante las tres décadas anteriores, la mayoría de los países en desarrollo emprendieron reformas de ajuste estructural. Tales reformas promovieron objetivos como abrazar la disciplina fiscal, reorientar el gasto público, emprender una reforma tributaria, liberalizar las cuentas de capital y las tasas de interés, privatizar las empresas propiedad del gobierno, liberalizar los aranceles y las barreras no arancelarias, promover la desregulación y promover la protección efectiva de los derechos de propiedad y las relaciones contractuales.

Desde la década de los 1940s, en América Latina prevalecieron diferentes variaciones de un modelo económico “hacia adentro” dirigido por el Estado, que promovió la sustitución de importaciones a través de una política comercial proteccionista. Con las reformas

estructurales en los 1980s, se promovió la privatización generalizada de múltiples empresas estatales no solo para equilibrar enormes déficits fiscales, sino también como resultado del cambio en la concepción del papel del Estado en la economía. El Estado ya no sería concebido como un empresario, sino como un regulador de la actividad económica privada. Además, la orientación del modelo de desarrollo económico, hasta entonces orientada a promover el desarrollo de los mercados internos, se orientó hacia la promoción de la integración del sector productivo nacional en la economía internacional.

En medio de la crisis de la deuda, uno de los principales objetivos de los encargados de formular políticas en la mayoría de los países en desarrollo y economías en transición era aumentar y diversificar las exportaciones. Este objetivo era fundamental no solo para estabilizar las economías a corto plazo, sino también para fomentar el crecimiento a largo plazo. Además, la mayoría de los gobiernos aspiraban no solo a exportar más, sino a aumentar el valor agregado a sus exportaciones, por lo tanto, rápidamente se hizo evidente para los responsables de la formulación de políticas que, para tal fin, sería fundamental atraer mayores flujos de IED.

Los gobiernos entendieron las ventajas potenciales de la IED para lograr acceder a capital, la transferencia de tecnología, el acceso a redes de distribución internacionales y la generación de empleos. Además, si la inversión productiva se iba a atraer, la mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo entendieron que las reformas profundas tendrían que transformar el estado caótico de sus economías en un entorno suficientemente competitivo donde los negocios internacionales podrían prosperar y generar encadenamientos con los sectores productivos nacionales.

En este contexto, al menos en el caso de los países de América Latina, el proceso de reforma interna comenzó mucho antes de la negociación de los AII. Mientras que las reformas comenzaron en la década de 1980, las negociaciones de los AII tuvieron lugar una década más tarde, en la década de los 90. Las políticas orientadas hacia el mercado en la década de 1980 también se reflejaron en las reformas a la legislación nacional que afectan la inversión extranjera. La ola de reformas de los marcos regulatorios nacionales que afectan la inversión extranjera durante la década de 1980 está bien documentada¹⁹. Por lo tanto, la ola de negociación de los AII se inició

¹⁹ Para 1991, cuando apenas comenzaba la ola de negociaciones de los AII, el Informe de la UNCTAD sobre las Inversiones en el Mundo ya comentaba las importantes reformas emprendidas a nivel nacional por los países en desarrollo durante los años ochenta. “La tendencia a reducir las restricciones a las actividades de las empresas transnacionales en los países en desarrollo anfitriones es uno de los desarrollos políticos más importantes de la última década. Una muestra de más de 300 casos de cambios en las políticas y regulaciones que afectan la inversión extranjera directa por parte de empresas transnacionales que cubren 46 países (20 países desarrollados con economías de mercado y 26 países en desarrollo, incluidos cinco países recientemente industrializados) durante 11 años (1977–1987), ilustra el alcance y la dirección de los cambios. Más de dos tercios de los cambios en la muestra apuntaban a reducir las restricciones a las actividades de las empresas transnacionales. En el caso de los países de reciente industrialización, más de las tres cuartas partes de los cambios apuntaban a reducir las restricciones a las empresas transnacionales”. (UNCTAD (1991) Informe sobre las Inversiones en el Mundo 1991, Ginebra: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, pág. 28.)

solo una vez que los gobiernos ya habían iniciado previamente el proceso de reformas orientadas al mercado que llevaban a modificar sus leyes y regulaciones nacionales aplicables a la inversión extranjera. En otras palabras, fue el proceso de reformas internas motivadas por los programas de ajuste estructural lo que permitió a los gobiernos asumir compromisos internacionales en los AII, y no al revés.

En efecto, para los países en desarrollo y economías en transición, el contenido de los AII no implicó reformas adicionales a las leyes y regulaciones nacionales. Esto porque las normas y disciplinas de los AII eran plenamente compatibles con las reformas que ya se habían llevado a cabo anteriormente en el contexto de los programas de ajuste estructural. Este hecho explica entonces por qué las negociaciones de los AII durante los años noventa no fueron controversiales en los parlamentos nacionales de la mayoría de los países en desarrollo. De hecho, si las autoridades ya habían pagado el precio político de emprender unilateralmente los duros programas de ajuste estructural que implicaban una revisión importante de la legislación económica nacional, es fácil de comprender el porqué de negociar acuerdos internacionales que podrían dar algo a cambio a los países en desarrollo.

Además, la crisis de la deuda hizo que cualquier posibilidad de financiar el desarrollo a través del endeudamiento público o la ayuda oficial fuera ilusoria, dejando a la inversión extranjera privada como prácticamente la única fuente de financiamiento para fomentar el desarrollo y la expansión de la actividad económica en los países en desarrollo. La sed de IED era extraordinaria, y habiendo adoptado unilateralmente prácticamente todos los estándares de protección incluidos en los AII, el siguiente desafío para los gobiernos era hacer que esas reformas fueran conocidas y creíbles para los inversionistas extranjeros. De ahí el papel clave de los AII como dispositivos de señalización, punto que se desarrolla más adelante.

Un aspecto adicional importante que la literatura sobre inversiones suele pasar por alto cuando se explica el auge de las negociaciones de los AII es que, al menos en el caso de América Latina y la mayoría de las economías en transición, los vientos del liberalismo no se limitaron a la política económica. Para la década de 1990, América Latina ya había experimentado una ola de democratización y la caída de la mayoría de las dictaduras militares que habían gobernado durante décadas la mayor parte de los países de la región. La democratización también estaba de moda en Europa del Este y en

otras partes del mundo en desarrollo. En este contexto, la promoción de garantías que protegen a las personas contra el posible abuso del poder del Estado – que es la lógica subyacente de las normas de protección incluidas en los AII – como las normas de trato justo y equitativo, el debido proceso legal y la transparencia, también fueron coherentes con las nuevas reformas democráticas y administrativas que tuvieron lugar en la mayoría de los países en desarrollo y las economías en transición, –un proceso que, en gran medida, aún no se ha concluido en muchos de estos países.

LOS PAÍSES EN DESARROLLO NO ENTENDÍAN LAS IMPLICACIONES NI LOS IMPACTOS DE LOS AII

Hasta ahora hemos explicado cómo durante la década de 1990 hubo un contexto económico y político que facilitó la negociación de los AII por parte de los países en desarrollo y las economías en transición. Sin embargo, el hecho de que la negociación de estos acuerdos internacionales prácticamente no implicó ninguna reforma adicional al ordenamiento jurídico nacional, por lo tanto, ningún costo político asociado, aún no explica cuáles fueron los beneficios o incentivos positivos que los gobiernos podrían haber esperado al suscribir los AII.

Las motivaciones específicas que llevan a un gobierno a suscribir un AII particular varían de gobierno a gobierno y de negociación a negociación. Cada negociación tiene su propia historia particular, y sería pretencioso presentar aquí un conjunto único de explicaciones para cada una de los miles de negociaciones de AII que tuvieron lugar durante de los años noventa y siguientes. Por lo tanto, en lugar de centrarse en identificar las intenciones específicas de cada país en desarrollo al ingresar a cada AII, esta sección explica con más detalle por qué, dado el contexto económico y político descrito anteriormente, muchos países en desarrollo visualizaron los AII como instrumentos para negociar activamente.

Además del bajo costo político asociado con su negociación, los AII eran instrumentos que encajaban perfectamente dentro de la nueva estrategia de desarrollo aplicada por la mayoría de los países en desarrollo y las economías en transición. Con la crisis de la deuda y la implementación de programas de ajuste estructural, las élites gobernantes, al menos en la mayoría de los países de América Latina, habían incorporado al gobierno varios cuadros de tecnócratas jóvenes, la mayoría formados en las mejores universidades de los Estados Uni-

dos y Europa. Estos equipos de tecnócratas estuvieron a cargo de las principales decisiones de política económica durante la década de 1990 y la mayoría de ellos visualizó claramente los AIIIs como instrumentos para lograr, tanto a nivel nacional como internacional, varios objetivos que fueron críticos para el éxito de la nueva estrategia de desarrollo orientada al exterior. A este respecto, se esperaba que los AIIIs cumplieran diversas funciones, tanto a nivel externo como a nivel doméstico.²⁰

Las Funciones de los AIIIs en el Frente Externo

En el frente externo, se esperaba que los AIIIs persiguieran al menos dos objetivos críticos. Primero, los AIIIs deberían servir como un dispositivo de señalización para los inversionistas extranjeros que inducían mayores niveles de confianza con respecto al ambiente de apertura y el nivel efectivo de protección que sus inversiones recibirían en los países receptores. Segundo, los AIIIs deberían contribuir a despolitizar los conflictos internacionales de inversión. Cada uno de estos temas se desarrolla con mayor detalle a continuación.

Señalización

Las economías en desarrollo con grandes mercados domésticos emergentes, como Brasil, Rusia, India, China o Sudáfrica (BRICS) disfrutaban de una ventaja que muchos otros gobiernos de países en desarrollo más pequeños envidian: son constantemente visibles en el entorno económico internacional. Para bien o para mal, los inversionistas internacionales en los principales centros económicos del mundo, así como los medios de comunicación especializados, monitorean constantemente y tienden a estar muy familiarizados con los desarrollos económicos y políticos cotidianos en las economías BRICS. Esa no es la situación de la mayoría de los otros países en desarrollo. De hecho, uno de los principales desafíos para la mayoría de los países en desarrollo más pequeños, que constituyen la mayoría numérica de las naciones en el mundo, es hacerse visible en la pantalla de radar de los inversionistas internacionales. Algunos países incluso luchan por ser reconocidos sobre su existencia. En este contexto, se hace evidente que, para las economías en desarrollo más pequeñas, asumir el desafío de fomentar un entorno doméstico de apertura para la inversión en la década de 1980 era solo la mitad del proceso. También sería necesario que estos países demostraran que el nuevo marco regulatorio era efectivo y que, de hecho, se iba a implementar en la práctica.

En un mundo donde la riqueza depende cada vez más de cómo un país en particular se inserta en la economía internacional, ser invisible para los inversionistas extranjeros es un asunto que los gobiernos deben tomar muy en serio. Además, al carecer de importantes mercados domésticos emergentes para atraer a los inversionistas extranjeros, las economías más pequeñas tienden a depender más de la IED en busca de recursos naturales o de la IED en busca de eficiencia.²¹ Este último es el tipo de IED que la mayoría de los países en desarrollo están interesados en atraer debido a sus beneficios potenciales en términos de aumento, diversificación y transformación de su oferta de exportación y generación de empleos, sin embargo, este es el tipo de IED para la que hay más competencia internacional y dada su IED orientada a la exportación, la IED que busca eficiencia también es bastante sensible a nivel de acceso al mercado, en términos de barreras arancelarias y no arancelarias, que las exportaciones originarias del país anfitrión pueden disfrutar en los principales destinos del mercado de exportación.

En este contexto, es evidente que para las economías en desarrollo más pequeñas, el fomentar un entorno doméstico favorable a la IED en la década de 1980 era solo la mitad de la ecuación. También era necesario que estos países demostraran que el nuevo marco regulatorio era efectivo y que, de hecho, en la práctica se iba a implementar. No solo había que tener un clima de negocios favorable a la inversión, había que evidenciarlo y divulgarlo ampliamente a los inversionistas en otras latitudes. Además, los países más pequeños también tenían que superar el reto de convencer a los inversionistas privados de por qué deberían ubicar sus negocios en sus economías en vez de en otros países en desarrollo con mercados más amplios. Es por ello que muchos países en desarrollo comenzaron a negociar TLCs incorporando capítulos de inversión. A través de estos acuerdos, los gobiernos anfitriones podrían garantizar a los inversionistas extranjeros –que a su vez eran también exportadores– que al localizar sus operaciones en sus países, su producción se beneficiaría de libre acceso en mercados de exportación.

Asimismo, tener muchos AIIIs demostraría la existencia de una política de inversión uniforme en el país receptor, aumentando así la credibilidad de sus políticas y facilitando las labores de promoción de inversiones. Por lo tanto, es cierto que los presidentes y ministros aprovecharon cada oportunidad que tuvieron para

²⁰ Este punto está elaborado más a fondo en Echandi R. (2010) "Bilateral Investment Treaties and Investment Provisions in Regional Trade Agreements: Recent Developments in Investment Rulemaking" in K. Yannaca-Small (Ed.) *Arbitration under International Investment Agreements: A Guide to Key Issues* (Oxford, New York: Oxford University Press)

²¹ Para una explicación sobre los diferentes tipos de IED ver: John H. Dunning, Sariana M. Lundan (2018) *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Edward Elgar Publishing

maximizar la publicidad de la firma de un AII, pero esto no se debió a que las élites gobernantes no entendían el contenido o las implicaciones de estos instrumentos. Nada más lejos de la realidad. Por el contrario, tales acuerdos reflejaban las reformas que previamente ya se habían realizado a nivel nacional, y ése era precisamente el mensaje que los gobiernos estaban ansiosos por transmitir a la comunidad internacional de inversionistas.

Los AIIs como Instrumentos de Despolitización de los Conflictos Internacionales Relacionados con la Inversión

Un número importante de acérrimos críticos del derecho internacional de la inversión parece haber olvidado que las disputas sobre inversiones internacionales no son nada nuevo. Estas disputas son tan antiguas como la misma actividad económica internacional. Durante siglos han existido disputas entre inversionistas y Estados, lo que ha cambiado son los medios para resolverlas. La historia está plagada de ejemplos de conflictos políticos resultantes de intereses relacionados con la inversión. A lo largo del siglo XIX y principios del siglo XX, la protección diplomática era una forma común de abordar las disputas relacionadas con la inversión. Gobiernos de países exportadores de capital asumían la protección de los intereses de sus ciudadanos en el plano internacional. En muchos casos, el abuso de la protección diplomática condujo a la diplomacia del “cañón” y otras manifestaciones de poder contra los países en desarrollo.²² La inclusión de mecanismos jurídicos de resolución de disputas entre inversionistas y Estados en los AIIs se fundamentó en proporcionar a los inversionistas un derecho de acción para hacer valer directamente sus derechos, a cambio de una obligación legal tanto para los inversionistas como para sus Estados de origen de abstenerse de ejercer cualquier protección diplomática contra el país anfitrión durante los procedimientos de arbitraje.

Esta premisa explícita en la negociación de los AIIs fue coherente con un objetivo político fundamental que la mayoría de las élites gobernantes de los países en desarrollo en los años ochenta y noventa comprendieron claramente. Los gobiernos entendieron que en un mundo cada vez más interdependiente, los países en desarrollo deberían abogar enérgicamente por el desarrollo de instituciones económicas internacionales jurídicamente orientadas, es decir, fundamentadas en reglas y no en el poder irrestricto. La globalización significaba

que el mundo sería cada vez más propenso a frecuentes tensiones internacionales. En ese contexto, los países en desarrollo, especialmente los más pequeños, tendrían un poder económico, político y/o militar muy limitado para defender sus intereses. En consecuencia, uno de los pocos instrumentos que estos países tendrían a su disposición para promover su agenda en un entorno económico interdependiente sería el derecho internacional -a pesar de todas sus limitaciones.

Dentro de este contexto, se hace evidente porqué los países en desarrollo comenzaron a involucrarse más activamente en la elaboración de normas internacionales del comercio y la inversión, no solo a través de los AIIs, sino también accediendo instituciones como el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y más tarde la Organización Mundial de Comercio (OMC). De hecho, no es una coincidencia que, a fines de los años ochenta y noventa, hubo una ola de adhesiones de países en desarrollo y economías en transición a la OMC. En este contexto, el interés de los países en desarrollo no era solo intentar participar lo más posible en la elaboración de normas internacionales, sino también garantizar que los conflictos internacionales relacionados con el comercio y la inversión no se resolvieran unilateralmente, de acuerdo con una diplomacia orientada por poder, sino más bien a través de una resolución de disputas orientada por normas y disciplinas jurídicas multilateralmente acordadas.

A partir de la década de 1990, la promoción de la “juridización” del comercio internacional y la inversión se ha convertido en un importante objetivo sistémico para muchos países en desarrollo. La promoción de la resolución de disputas sobre la base de reglas se ha previsto no solo como un medio para intentar compensar las asimetrías de poder, sino también para despolitizar los posibles conflictos económicos entre los propios países en desarrollo.

Los flujos de inversión sur-sur han aumentado significativamente en las últimas dos décadas. Aunque los patrones comerciales entre los países en desarrollo han tendido a ser moldeados por las multinacionales “locales” emergentes, durante este período las pequeñas y medianas empresas también han impulsado la integración regional. A menudo es más fácil para las empresas de los países en desarrollo hacer negocios en mercados geográficamente adyacentes, donde se encuentran en medio de prácticas comerciales y condiciones de mercado más familiares y similares. No obstante, en el mun-

²² Solo en el caso de EEUU, entre 1805 y 1965, el gobierno estadounidense ordenó a sus tropas intervenir militarmente en países extranjeros 88 veces para proteger intereses privados de sus ciudadanos o empresas (representando un 48% del total de las intervenciones militares totales durante ese período). Miller S. & Hicks P. (2015). Potencias Europeas también tuvieron un patrón de conducta similar. Este punto está elaborado más a fondo en Cable, J. (1981), *Gunboat Diplomacy 1919-1979: Political Applications of Limited Naval Force* (London: Macmillan)

do en desarrollo es frecuente que las agendas políticas bilaterales de países vecinos estén colmadas de temas políticos extremadamente delicados. Disputas fronterizas territoriales, la inmigración, el contrabando y otros tipos de actividades irregulares que tienen lugar en las fronteras, son solo algunos de los temas espinosos que típicamente comprenden las agendas bilaterales. En estos escenarios, es fácil prever que cualquier disputa que surja entre el Estado receptor y un inversionista de un país vecino se politice fácilmente. Por lo tanto, el papel de los AIIs como instrumento para despolitizar las disputas sobre inversiones también se vuelve crítico en el contexto de la promoción de un entorno estable para fomentar la integración regional sur-sur.

Las Funciones de los AIIs en el Frente Doméstico

Además de los efectos de señalización y despolitización que los AIIs podrían tener en el frente externo, desde la década de 1990 los gobiernos reformistas en muchos países en desarrollo también visualizaron estos acuerdos como instrumentos para lograr algunos objetivos importantes a nivel nacional. En particular, había dos objetivos que serían críticos para el éxito de la estrategia de desarrollo orientada hacia el exterior que comenzaría a implementarse en esa coyuntura. Uno de esos objetivos sería intentar garantizar la continuidad a largo plazo en la implementación de las nuevas políticas aperturistas. El segundo objetivo sería contribuir a modernizar la administración pública y hacerla más eficiente, transparente, responsable y respetuosa de los derechos de los ciudadanos.

Prevención de volatilidad en políticas económicas

Una de las características que durante mucho tiempo ha caracterizado a la mayoría de las economías en desarrollo es su volatilidad política y económica. Hasta la década de 1980, los golpes de Estado organizados por varias facciones militares eran típicos en muchas naciones latinoamericanas, asiáticas y africanas. Describir en detalle las causas de esta volatilidad económica y política iría más allá del alcance de este ensayo. El punto relevante por destacar aquí es que muchos países en desarrollo han sido tradicionalmente vulnerables a la influencia de poderosos grupos de interés económico y/o político a nivel doméstico.

En el mundo en desarrollo, la fortaleza de las instituciones legales y políticas ha tendido a variar significativamente de un país a otro. En los países con instituciones débiles, la coherencia y la consistencia de las políticas durante un período prolongado de tiempo han

sido tradicionalmente superadas por los cambios de política a corto plazo que imponen los grupos de intereses creados que capturan temporalmente la acción del gobierno hasta que el otro grupo de poder repita el ciclo. Es evidente que la implementación errática e inconsistente de la política económica es una forma segura de perpetuar el subdesarrollo.

El cambio en la estrategia de desarrollo económico emprendida en los años ochenta y noventa en muchos países en desarrollo y economías en transición fue radical. Tal transformación solo fue posible porque el impacto de la crisis económica fue lo suficientemente duro como para brindar a los nuevos gobiernos elegidos democráticamente el margen político que se requería para tomar las medidas necesarias para estabilizar sus economías nacionales. No obstante, eso significa que todas las fuerzas políticas tenían opiniones homogéneas con respecto a la política económica. Incluso dentro de un mismo partido político, había facciones que promovían la reforma y otras facciones que se oponían a ella. El cambio de política no solo implicó una mentalidad y una visión de desarrollo diferente, sino también un cambio generacional. El humor popular solía caracterizar este choque de perspectivas como la lucha entre los “reformistas” y los “dinosaurios”, estos últimos resistiéndose a aceptar el fin de una era caracterizada por el Estado empresario.

En este contexto, no debería sorprender porqué las elites gobernantes sospechaban que aquellos grupos que solían beneficiarse del antiguo modelo de sustitución de importaciones orientado hacia adentro y con una alta injerencia del Estado en la economía, tarde o temprano intentarían revertir el proceso de reforma. Por eso, los grupos reformistas optaron por utilizar varios instrumentos internacionales para consolidar las transformaciones políticas y económicas emprendidas a nivel doméstico durante el período.

El uso de tratados económicos internacionales, incluidos los AIIs, para consolidar los procesos de reformas orientadas hacia economías de mercado emprendidas por muchos países en desarrollo y economías en transición durante los años ochenta y noventa, es una tendencia ampliamente reconocida por la literatura.²³ No obstante, la experiencia muestra que el uso de instrumentos legales internacionales para consolidar procesos de reforma económica interna tiene sus limitaciones. En efecto, desde una perspectiva política, podría pensarse que las buenas políticas públicas deberían generar su propia masa crítica de apoyo de la sociedad, que debería respaldarlas como consecuencia de los beneficios deri-

²³ Por ejemplo, ver Schneiderman, D. (2007) *Constitutionalizing Economic Globalization*, (Cambridge: Cambridge University Press)

vados de su correcta implementación.²⁴ Sin embargo, el anclar procesos de reformas económicas por medio de tratados internacionales contribuyen a una mayor estabilidad pues tienen el efecto de incrementar el costo de oportunidad de la volatilidad en la política pública.

Por ejemplo, hoy sería simplemente impensable esperar que los países de Europa del Este que se adhirieron a la Unión Europea regresen a su antiguo modelo económico de economía totalmente planificada. Algo similar podría decirse de México y su integración con la economía de los Estados Unidos institucionalizada por el TLCAN. También en América Latina, las experiencias de Chile, Colombia, Perú y la mayoría de los países centroamericanos, son algunos ejemplos en los que la nueva estrategia de desarrollo tendió a dar resultados positivos, sin embargo, el caso de los países miembros de la “Alianza Bolivariana de las Américas” (ALBA), es decir, Venezuela, Bolivia y Ecuador, son ejemplos en los que se han producido fuertes reversas de políticas y en los que los gobiernos han intentado deshacerse de las obligaciones impuestas por los AIIs, hasta ahora, con éxito limitado.

Presión para la Modernización del Sistema Legal Administrativo Doméstico

Al igual que los programas de ajuste estructural obligaron al sector privado a aprender a competir en un entorno doméstico abierto y competitivo, en muchos países las élites gobernantes también estaban convencidas de que el nuevo modelo económico de la administración pública también tendría que ser más eficiente, transparente, responsable y respetuosa de los derechos de las personas. Hoy es fácil olvidar que, durante muchas décadas, la administración pública en muchos países en desarrollo y economías en transición fue solo parte de una maquinaria burocrática de regímenes totalitarios, ya sea bajo una dictadura militar de derecha o bajo un sistema de gobierno comunista.

A pesar de sus enormes diferencias, los regímenes totalitarios de derecha o de izquierda tenían algo en común: valores como la eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas a los ciudadanos eran ideas extrañas para una administración pública acostumbrada a ejercer con total impunidad, un poder prácticamente ilimitado sobre las personas. En estos regímenes, los ciudadanos no tenían otra opción más que aceptar estoicamente los dictámenes del gobierno, sin importar

cuán arbitrarios éstos fueran. Sin embargo, durante los años ochenta y noventa, tanto los ciudadanos –que ya no tolerarían a gobiernos autoritarios– como la mayoría de los inversionistas extranjeros –que estaban acostumbrados a disfrutar de las garantías individuales respetadas en sus países de origen– esperaban un patrón de comportamiento administrativo diferente. De hecho, en las economías modernas de mercado, a pesar de tener un primordial papel a nivel regulatorio, el Estado se concibe como un ente al servicio a la ciudadanía, y no al revés.

Así como en el plano internacional, las elites gobernantes de muchos países en desarrollo entendieron la importancia de promover el estado de derecho para gobernar las relaciones entre Estados, en el plano nacional también reconocieron la necesidad de desarrollar instituciones firmes que respeten la ley para hacer que la nueva estrategia de desarrollo liberal y orientada al mercado tuviera éxito. El papel de las instituciones en el fomento del desarrollo en las sociedades modernas ha sido ampliamente reconocido por la literatura, sin embargo, como lo demuestra la experiencia, cambiar la cultura de la administración pública de una mentalidad autoritaria a una liberal ha sido uno de los desafíos más difíciles para los países en desarrollo y las economías en transición. De hecho, se podría argumentar que, hasta hoy, tal esfuerzo sigue siendo una tarea inconclusa en muchos países.

En este contexto, vale plantearse la pregunta de cómo los AIIs pueden contribuir a fortalecer el estado de derecho y modernizar la administración pública en los países en desarrollo. Los AIIs son instrumentales de tres maneras diferentes.

Primero, en muchos países en desarrollo, los acuerdos internacionales no solo tienen una jerarquía igual o superior a las leyes nacionales, sino que también tienen efecto directo, permitiendo a cualquier persona física o jurídica invocar directamente las garantías de tratados internacionales en cualquier tribunal doméstico. El principio de igualdad entre nacionales y extranjeros, que está incorporado en muchos órdenes constitucionales, impide la discriminación contra los extranjeros, pero también contra los nacionales. Es así que en algunos países los ciudadanos han invocado los AIIs junto con el derecho constitucional de no discriminación entre nacionales y extranjeros para hacer que los tribunales nacionales hagan cumplir los derechos y garantías

²⁴ Sin embargo, como lo demuestra la situación actual en algunos países latinoamericanos, el problema es que el liberalismo político y económico no son suficientes per se para generar un desarrollo sostenible en muchos países que durante siglos han tenido estructuras sociales cuasi feudales. También se requieren políticas efectivas que conduzcan a una mayor inversión social y el alivio de la pobreza. Cuando los gobiernos no brindan estos servicios, es fácil para las sociedades ser presa de líderes populistas autoritarios que prometen a las masas lo que quieren escuchar.

pueden proteger a los nacionales frente a acciones arbitrarias de la administración.²⁵

En segundo lugar, uno de los efectos de los mecanismos de solución de controversias entre inversionistas y Estados incluidos en los AII, es garantizar el efectivo cumplimiento de sus normas y disciplinas sustantivas. Dado que dichas normas y disciplinas tienden a reflejar los principios incorporados en la legislación nacional, los AII de hecho generan, a nivel externo, presión sobre el cumplimiento de patrones de comportamiento administrativo exigidos por las mismas leyes nacionales. No importa cuán moderna sea una legislación nacional, su valor será muy limitado si no se traduce en un cambio en los patrones de comportamiento de la administración en la práctica. En este sentido, los AII generan una presión que indirectamente beneficia a los ciudadanos y residentes nacionales, ya que, al menos en teoría, el país anfitrión desarrolla gradualmente mejores prácticas administrativas para cumplir con las obligaciones internacionales.

En tercer lugar, otra forma a través de la cual los AII pueden contribuir a hacer que la administración pública en los países en desarrollo sea más transparente y responsable es mediante la inclusión de obligaciones específicas al respecto. Algunos AII incluyen compromisos explícitos y específicos que fomentan la transparencia y el debido proceso legal de la administración pública en el país anfitrión, no solo exclusivamente con respecto a los inversionistas extranjeros, sino con respecto a todos los residentes en general.²⁶ De hecho, uno de los últimos desarrollos en la elaboración de normas de inversión durante la última década es una tendencia hacia una

inclusión más frecuente en los AII de obligaciones explícitas relacionadas con el acceso a los procedimientos administrativos, incluido el derecho a una revisión imparcial y la apelación de las decisiones administrativas.²⁷

Los tres mecanismos descritos anteriormente revelan una característica importante de los AII: la naturaleza regulatoria “bi-dimensional” del derecho económico internacional. De hecho, con la legalización de las relaciones internacionales de inversión, está surgiendo un sistema de gobierno internacional orientado por reglas jurídicas. Dicho marco legal regula no solo las relaciones horizontales entre los Estados, sino también las relaciones verticales entre las autoridades de los Estados y las personas. Esta es una evolución importante. El derecho internacional público tradicional solía ocuparse exclusivamente de las relaciones horizontales entre los Estados, intentando coordinar la soberanía y la jurisdicción territorial, en lugar de regular las relaciones verticales entre las autoridades y los individuos. Como señaló Cottier:

*“...El advenimiento de la protección de los derechos humanos, pero también la protección del acceso a los mercados, la no discriminación y la inversión en el derecho económico internacional, han introducido elementos de relaciones verticales en la medida en que los estados, en sus relaciones horizontales, han abordado cada vez más las cuestiones relativas a las relaciones verticales de los Estados e individuos extranjeros, tanto humanos como corporaciones.”*²⁸

Los AII tienen dos dimensiones jurídicas. Primero, como resultado de las normas y disciplinas asumidas entre los Estados, cada Parte Contratante espera un

²⁵ Este es el caso de Costa Rica, donde el sistema constitucional ha incorporado activamente el derecho internacional dentro del ordenamiento jurídico interno. Ver, Ehandi, R. (1997) “The Uruguay Round Agreements: Constitutional and Legal Aspects of their Implementation in Costa Rica”, in Jackson J.H. & Sykes A. (Eds) (1997) *Implementing the Uruguay Round* (Oxford: Oxford University Press)

²⁶ Un claro ejemplo de esta tendencia es el artículo 19 del Modelo canadiense de TBI de 2004 (Acuerdos Canadienses de Promoción y Protección de la Inversión Extranjera, en: Acuerdo entre Canadá y [...] para la Promoción y Protección de Inversiones, <http://www.italaw.com/documents/Canadian2004-FIPA-model-en.pdf> (consultado por última vez el 29 de octubre de 2015), que estipula:

“1. Cada Parte, en la medida de lo posible, garantizará que sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general con respecto a cualquier asunto cubierto por este Acuerdo se publiquen con prontitud o se pongan a disposición de manera tal que permita a las personas interesadas y a la otra Parte familiarizarse con ellos.
2. En la medida de lo posible, cada Parte deberá: (a) publicar por adelantado cualquier medida de este tipo que se proponga adoptar; y (b) brindará a las personas interesadas y a la otra Parte una oportunidad razonable para comentar sobre las medidas propuestas.
3. A solicitud de una Parte, se intercambiará información sobre las medidas de la otra Parte que puedan tener un impacto en las inversiones cubiertas “. (énfasis agregado).

²⁷ Por ejemplo, el Artículo 18.5 del DR-CAFTA (Acuerdo de Libre Comercio entre la República Dominicana, América Central y Estados Unidos, Estados Unidos, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, 28 de mayo de 2004) establece:

“1. Cada Parte establecerá o mantendrá tribunales o procedimientos judiciales, cuasi-judiciales, o de naturaleza administrativa para efectos de la pronta revisión y, cuando se justifique, la corrección de las acciones administrativas definitivas relacionadas con los asuntos comprendidos en este Tratado. Estos tribunales serán imparciales y no estarán vinculados con la dependencia ni con la autoridad encargada de la aplicación administrativa de la ley, y no tendrán interés sustancial en el resultado del asunto.
2. Cada Parte se asegurará que, ante dichos tribunales o en esos procedimientos, las partes tengan derecho a:
(a) una oportunidad razonable para apoyar o defender sus respectivas posturas; y
(b) una resolución fundada en las pruebas y argumentaciones o, en casos donde lo requiera la legislación interna, en el expediente compilado por la autoridad administrativa.
3. Cada Parte se asegurará de que, con apego a los medios de impugnación o revisión ulterior a que se pudiese acudir de conformidad con su legislación interna, dichas resoluciones sean implementadas por las dependencias o autoridades y rijan la práctica de estas en lo referente a la acción administrativa en cuestión.”

²⁸ Traducción libre. Cottier, Thomas and Ehandi, Roberto and Leal-Arcas, Rafael and Liechti-McKee, Rachel G. and Payosova, Tetyana and Sieber-Gasser, Charlotte (2012), *The Principle of Proportionality in International Law* (December 1, 2012). NCCR Trade Regulation Working Paper No 2012/38. Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2598410>

cierto patrón de comportamiento de las otras Partes en su relación horizontal. En segundo lugar, los AIIs también obligan a los Estados a respetar ciertos patrones de comportamiento con respecto a las personas físicas y jurídicas. Es en esta segunda dimensión, donde los AIIs adquieren su mayor relevancia como instrumentos que generan presión para la modernización de la administración pública. Es en esta dimensión vertical donde los AIIs están contribuyendo a la generación de lo que algunos académicos han llamado el surgimiento de un Derecho Administrativo Global.²⁹

LOS AIIS NO GENERAN INVERSIONES NI DESARROLLO

Según algunos críticos del derecho internacional de la inversión, dado que los AIIs debían generar automáticamente inversiones y desarrollo y en su opinión, ninguno de estos resultados ha tenido lugar, los AIIs no tienen por qué existir y, por lo tanto, deberían ser dismantelados. El problema con este argumento es que es simplista, engañoso y objetivamente inexacto.

El argumento es simplista y engañoso porque presupone que solo con la firma de un acuerdo internacional que ofrezca cláusulas de protección a la inversión, independientemente de si en realidad dichos acuerdos reflejaron la conducta regulatoria en la práctica de los Estados signatarios, se incrementarán los flujos de inversión internacional hacia los países signatarios y, como resultado, el desarrollo automáticamente sucederá en consecuencia. Sería genial si tal suposición fuera cierta. ¡Todo lo que los países en desarrollo tendrían que hacer para desarrollarse sería firmar un tratado!

Como claramente tal posición no sería seria, asumamos que el argumento es más sofisticado. Supongamos que lo que realmente se quiere decir es que no hay evidencia que muestre al menos algún vínculo causal entre una mejora en el nivel de confianza de los inversionistas que se supone que generan los AIIs y los flujos reales de inversión en los países receptores. En este sentido, las encuestas recientes realizadas por el Banco Mundial muestran una tendencia muy reveladora.

Las encuestas muestran que entre los factores más importantes para aumentar la inversión en muchos paí-

ses en desarrollo está la percepción de los inversionistas sobre el riesgo político, en particular los riesgos derivados de la conducta soberana de los gobiernos. Particularmente, como se muestra en la Fig. 2, los datos muestran que, en los países en desarrollo, uno de cada cuatro inversionistas se ha abstenido de expandir sus inversiones o incluso ha retirado su inversión debido a una conducta del gobierno relacionada con: incumplimiento de contratos, expropiaciones, problemas con transferencia de pagos o cambios regulatorios arbitrarios.³⁰ Por lo tanto, parece haber evidencia clara entre cierta conducta del gobierno y la falta de retención de inversiones en los países en desarrollo y las economías en transición.

Sin cuestionar la innegable necesidad de que los Estados tengan amplia discreción para regular en aras del bien público, estas tendencias sugieren que muchos gobiernos aún tienen un largo camino por recorrer para ejercer sus facultades regulatorias de acuerdo con los principios de transparencia, previsibilidad y debido proceso legal. Las encuestas mencionadas anteriormente evidencian que las garantías de protección de la inversión otorgadas por los AIIs, en particular la posibilidad de obtener una reparación efectiva si dichos tratados no se respetan, funcionan como herramientas para mitigar riesgos regulatorios para los inversionistas. Desde este punto de vista, los AIIs pueden contribuir a aumentar la confianza de los inversionistas para realizar inversiones en entornos que éstos perciben como riesgosos, en particular en países donde no pueden predecir fácilmente la conducta del gobierno. De hecho, esta es exactamente la función que los países exportadores de capital asignaron a los BITs cuando comenzaron a promocionarlos en los años sesenta. Durante ese período, el nacionalismo económico estaba en boga. Los países en desarrollo afirmaban su soberanía sobre sus recursos naturales y las nacionalizaciones eran frecuentes en muchos países. Los gobiernos promovieron los BITs, junto con pólizas de seguro contra riesgo político, precisamente para proteger a sus inversionistas contra este tipo de riesgos.³¹

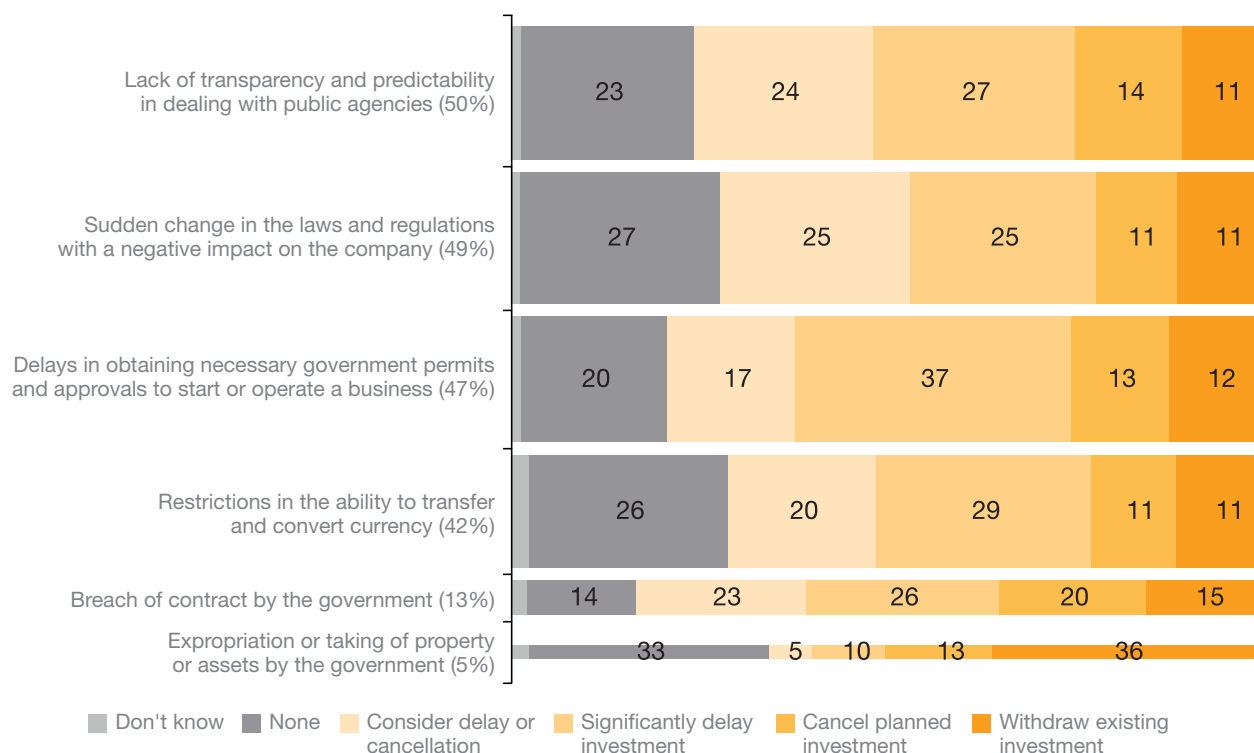
Retomando el tema del impacto de los AIIs en la atracción de los flujos de inversión, la literatura ha sido prolífica. Sauvart y Sachs (2009) compilaron una lista de estudios que investigaron la efectividad de los AIIs para atraer inversiones y encontraron conclusiones muy

²⁹ Véase, por ejemplo, Kingsbury B, Schill, SW (2009) Investor-State as Governance: Fair and Equitable Treatment, Proportionality and the Emergence of a Global Administrative Law, New York University School of Law and Legal Theory Research Paper Series, Working Paper No. 09-46, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1466980

³⁰ Ver: Global Investment Competitiveness Report, 2017-18, Banco Mundial, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28493>, Informes Mundiales de Riesgo Político e Inversión 2013-2009, Agencia Multilateral de Inversiones (MIGA) Grupo del Banco Mundial, <http://www.miga.org/resources/index.cfm?stid1/>.

³¹ Para más información sobre los orígenes históricos de los BITs, véase, entre otros: Alvarez J. (2011) International Law Regime Governing International Investment, The Hague: Hague Academy of International Law.; Vandevelde K. (2010), Bilateral Investment Treaties, History, Policy, and Interpretation, Oxford: Oxford University Press.

FIGURA 2 : RETIRO DE INVERSIONES EXISTENTES O CANCELACIÓN DE INVERSIONES PLANIFICADAS DEBIDO A RIESGOS POLÍTICOS



Fuente: Global Investment Competitiveness Report, Banco Mundial 2017-19

diferentes. No obstante, una tendencia parece evidente. Si bien la evidencia es mixta en el caso de los tratados bilaterales de inversión, la evidencia sugiere claramente un impacto en la inversión y los flujos comerciales en el caso de los Tratados de Libre Comercio (TLCs) con disposiciones de inversión. De hecho, el impacto de los TLCs sobre la inversión y el comercio se está volviendo tan reconocido que, ahora, en el contexto de la negociación de los llamados “acuerdos mega regionales” como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (AAT) o el Acuerdo de Asociación de Comercio e Inversión Transatlántica (AACIT) entre la UE y los Estados Unidos, la preocupación es cuál será el impacto de esos tratados para los países que no participan en las negociaciones en términos de desviación de la inversión.

Volviendo a la discusión sobre el impacto de los AII en los flujos de inversión, hay muchos tipos de acuerdos y muchas variables que determinan los flujos de IED. Estas diferencias, así como disponibilidad de datos concretos son algunos de los desafíos que muchos estudios han enfrentado. Un creciente número de estudios sugiere que los AII pueden ser mecanismos importantes para atraer inversionistas en ciertos contextos.

La tabla 1 que se presenta resume esta literatura, sin embargo, es importante subrayar que estos estudios deben leerse con cautela y en su debido contexto. Muchos de estos estudios econométricos se basan en supuestos teóricos que no siempre se dan en la práctica. Por otro lado, no se debe presuponer que todos los AII son iguales; de hecho, los BITs y los TLCs con disposiciones de inversión no son los mismos a pesar de que ambas categorías incluyen cláusulas de protección de inversiones. Además, no se puede asumir que la inversión sea un fenómeno homogéneo y, como tal, que sus determinantes y los efectos socioeconómicos en el desarrollo también son los mismos. Hay varios tipos de IED, cada una con diferentes factores e impactos económicos, sociales y ambientales. Por lo tanto, el efecto de los AII sobre las decisiones de inversionistas respecto a la localización de sus inversiones no debe generalizarse. Por ejemplo, la inversión en minería no plantea los mismos desafíos económicos, sociales y ambientales que otros tipos de inversiones pueden plantear, tales como inversiones en plantas de manufactura, hoteles o centros de llamadas. Con tal diversificación de los tipos de IED, también es demasiado simplista esperar que los AII tengan un

TABLA 1 : EFECTOS DE LOS ACUERDOS DE INVERSIÓN BILATERALES Y ACUERDOS COMERCIALES PREFERENCIALES SOBRE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y OTRAS VARIABLES

País	Estudio	Tipo de Acuerdo de Inversión Estudiado	Efecto
Entre países	Berger y otros (2013)	Ratificación de acuerdos bilaterales de inversión y acuerdos comerciales preferenciales con todos los países de origen (83 países receptores en desarrollo y 28 países de origen)	A corto plazo, un país anfitrión podría aumentar su participación en los flujos de IED en un 17% a través de BITs y en un 23% a través de TLCs. El efecto a largo plazo aumenta al 37% para los acuerdos bilaterales y al 50% para los acuerdos comerciales preferenciales. El impacto a largo plazo del cambio de acuerdos comerciales preferenciales sin disposiciones de trato nacional a acuerdos con ellas (con todos los países de origen) es de aproximadamente el 29%.
Entre países	Busse et al. (2010)	Ratificación de acuerdos bilaterales de inversión (83 países receptores en desarrollo y 28 países de origen)	Un aumento de casi el 25% en la participación del país receptor en los flujos de IED de todos los países de origen. El efecto a largo plazo es de alrededor del 31%.
Entre países	Buthe y Milner (2014)	Ratificación de un acuerdo comercial preferencial; pasar de un acuerdo comercial preferencial sin una cláusula de inversión a uno con una cláusula de inversión estricta; pasar de un acuerdo sin ningún mecanismo de solución de controversias a uno con dicho mecanismo (122 economías en desarrollo y en transición)	Aumenta la IED en un equivalente del 0.274% del PIB. Sin efecto para acuerdos comerciales preferenciales firmados; aumenta la IED en un equivalente del 0,316% del PIB; aumenta la IED en un equivalente de 0.252% del PIB, respectivamente. Todos los resultados reportados en un periodo de 5 años.
Entre países	Colen, Persyn y Guariso (2014) ³²	Ratificación de acuerdos bilaterales de inversión (13 países en la antigua Unión Soviética y Europa Central y Oriental)	Aumenta el stock de IED en 1–2%. Las inversiones son más altas para los servicios públicos, los bienes raíces y, en menor medida, la banca y la minería. No se encontraron efectos para la manufactura y servicios.
Entre países	Egger y Merlo (2012)	Ratificación de un acuerdo bilateral de inversión (Alemania y 86 países receptores)	Un aumento del 12,6% en el número de afiliados, un aumento del 45% en los flujos de IED, un aumento del 25% en el empleo y un aumento del 49% en los activos. La IED generada al firmar y ratificar un acuerdo bilateral promedia aproximadamente 5 millones de euros por empresa y 130 millones de euros por país receptor.
Entre países	Haftel (2010)	Ratificación de un acuerdo bilateral de inversión relativo a su firma (Estados Unidos y 120 países receptores)	La IED al país receptor aumenta de 0.07 a 0.24% del PIB. No hay efectos para acuerdos bilaterales firmados.
Entre países	Leshner y Miroudot (2006) ³³	Ratificación de un acuerdo comercial preferencial con disposiciones de inversión sustantivas (177 países)	Se asocia con un aumento del 57,1% en los flujos de IED y un aumento del 20,8% en las exportaciones.
Entre países	Paniagua y Myburgh (próximamente) ³⁴	Ratificación de la convención internacional de Nueva York sobre el reconocimiento y la ejecución de laudos arbitrales extranjeros.	Aumenta los flujos de IED "green-field" (nuevas inversiones productivas desde cero) del país receptor en un promedio del 40%.
Entre países	Yackee (2009)	Firma de acuerdos bilaterales de inversión entre los principales 18 países de origen de IED y el resto del mundo	No hubo efecto en los flujos de IED.

Fuente: Echandi, Kracovicova & Qiang, (2015)

³² Colen L, Persyn D, Guariso A (2014) ¿Qué tipo de IED es atraída por los Tratados Bilaterales?, Documento de debate 346/2014. LICOS Centro para Instituciones y Desempeño Económico. Lovain, Bélgica³³ Leshner M, Miroudot S (2006) Análisis del Impacto Económico de las Disposiciones de Inversión en los Acuerdos Comerciales Regionales, Documentos de Política Comercial de la OCDE 36, publicación de la OCDE.³⁴ Paniagua J, Myburgh A (de próxima publicación) ¿Promueve el Arbitraje Comercial Internacional la Inversión Extranjera Directa?, Universidad Católica de Valencia, Facultad de Economía y Negocios, España y Grupo del Banco Mundial, Washington, DC.

impacto homogéneo a la hora de influir las decisiones inversionistas que invierten en diferentes sectores, en diferentes regiones y países con diferentes dimensiones económicas, diversas dotaciones de recursos naturales y niveles de competitividad.

De nuevo, es imperativo insistir en que el análisis del posible impacto de los AII y el desarrollo debe ser hecho caso por caso y en su debido contexto. No es realista esperar que solo con la firma de un tipo particular de acuerdo, los países reciban todo tipo de IED y que dicha inversión implique automáticamente el desarrollo económico de los países receptores. La pregunta de por qué algunos países son ricos y otros pobres es una pregunta que se ha intentado responder en muchos períodos históricos diferentes por numerosos académicos, políticos, científicos sociales y economistas. Sin embargo, claramente ninguno ha argumentado que tal empeño pueda resolverse automáticamente con solo negociar un acuerdo de inversión.

Hoy nos enfrentamos a una paradoja muy interesante. Por un lado, según las estadísticas del Banco Mundial, la cantidad de personas en el mundo que viven en la pobreza extrema, es decir, con menos de \$ 1.25 por día, ha disminuido drásticamente en las últimas tres décadas. Mientras que, en 1981, en promedio, la mitad de los ciudadanos del mundo en desarrollo solían vivir en la pobreza extrema, en 2010 esa cifra había disminuido al 21%, a pesar de un aumento del 59% en la población del mundo en desarrollo. Es precisamente por medio de los crecientes flujos de comercio e inversión que se han logrado estos resultados. El rescate de cientos de millones de personas de la pobreza en países como China, India y la mayor parte del mundo en desarrollo no es el resultado de la falta de inversión, sino todo lo contrario. Este hecho muestra que es más inversión lo que se necesita, no menos.

Por otro lado, la brecha entre los países más ricos y pobres del mundo está aumentando. De hecho, en 1776, cuando Adam Smith escribió "La Riqueza de las Naciones", el país más rico del mundo era aproximadamente cuatro veces más rico que el país más pobre. El país más rico del mundo ahora es más de 200 veces más rico que el país más pobre. ¿Qué los separa? El conocimiento, la diversificación y la composición de las exportaciones son parte de la respuesta. Precisamente todas éstas, son áreas en las que la IED tiene un papel importante que desempeñar.

La historia muestra que al final del día, los países crecen porque producen nuevos y mejores bienes y servicios o encuentran mejores formas de producirlos y

retienen más del valor agregado de sus exportaciones. A lo largo de este proceso, la clave es cómo conectar la economía nacional con la externa. La inversión extranjera es un vehículo necesario e importante para promover esta conexión— aunque no es suficiente. Trasladar la fuerza laboral de un país de empleos de menor valor agregado hacia sectores de mayor valor agregado depende de fomentar un rango más amplio de oportunidades para la actividad económica privada y de la capacidad de las empresas locales para integrarse en las cadenas de valor de producción global. La inversión extranjera es el camino hacia esas cadenas de valor globales, dándole a los países en desarrollo la oportunidad de participar y beneficiarse de la economía mundial. Los inversionistas extranjeros pueden crear empleos, aportar capital y nuevas tecnologías y crear difusión de los conocimientos, pero estos beneficios no son automáticos. Algunos países atraen grandes cantidades de inversión extranjera y nunca ascienden en la cadena de valor. Para maximizar los impactos en el desarrollo de la inversión extranjera, se necesita un marco de política de inversión adecuado.

Al definir una visión moderna de inversión para el desarrollo en la era de la globalización, hay tres propuestas fundamentales que los responsables de las políticas deberían tener en cuenta. Primero, la política de inversión y desarrollo no consiste en elegir privilegiar la inversión extranjera sobre la doméstica o viceversa. Se trata de conectar a ambas.

En segundo lugar, las inversiones son más que simples transacciones, implican relaciones de múltiples etapas entre diferentes partes interesadas. Por ejemplo, en el caso de la IED, hay varios tipos de actores involucrados, a saber, inversionistas extranjeros, gobiernos e inversionistas nacionales y la sociedad civil. Dichas relaciones tienen múltiples dimensiones, pero una forma de visualizarlas es seguir un enfoque secuencial, mediante el cual, en el caso de la IED, el objetivo principal de maximizar sus beneficios potenciales conlleva etapas previas, que cubren la etapa en que los inversionistas extranjeros se sienten atraídos a invertir en el país anfitrión, la etapa en que dicha inversión se materializa y se establece, luego la etapa en que la inversión comienza a gestionarse, operarse y, una vez retenida, comienza a expandirse, lo que lleva a encadenamientos y, por lo tanto, "arraiga" la IED con la economía doméstica.

Tercero y lo más importante, es reconocer que las inversiones y, en particular la IED, no son fenómenos homogéneos. Diferentes tipos de inversión tienen diferentes efectos en el desarrollo socioeconómico y, por lo tanto, requieren políticas diferentes. Sobre la base de las

motivaciones de los inversionistas para ubicar sus inversiones, una tipología de IED utilizada frecuentemente se basa en la distinción de John Dunning entre la IED que busca recursos naturales, mercados, eficiencia y activos estratégicos.³⁵

Si bien la cantidad y la calidad de los recursos naturales explican por qué algunos países atraen más IED de búsqueda de recursos naturales que otros, independientemente de si tienen un AII o no, el tamaño y la tasa de crecimiento del mercado interno es el factor determinante clave para la IED enfocada en la búsqueda de mercados. De hecho, las economías de mercado con grandes mercados internos como Estados Unidos, la Unión Europea, Japón e incluso países en desarrollo como Brasil tienden a atraer cantidades significativas de IED en busca de mercados. Este hecho explica por qué hasta hace menos de una década, la mayoría de los flujos de IED solían tener lugar entre los países desarrollados. Afortunadamente esto ha cambiado. Más de la mitad de la IED en el mundo actual fluye hacia países en desarrollo y economías en transición.

Dado que el principal factor de la IED en busca de mercados es tener acceso a mercados nacionales más grandes para suministrar más bienes y servicios, el papel de los AIIs varía mucho según el tamaño del mercado interno del país receptor y la posibilidad hacer negocios allí. Esto puede explicar por qué Brasil está atrayendo entradas importantes de IED sin AIIs y, sin embargo, países como China, un líder clave en la negociación de BITs, se ha convertido en el principal receptor y exportador de IED en el mundo en desarrollo. En el caso de China, a principios de la década de 1990, la necesidad de un régimen comunista para asegurar a los inversionistas extranjeros que la propiedad privada iba a ser protegida a pesar de no ser una economía de mercado explica definitivamente el papel clave de señalización que desempeñaron los BITs. ¿Quién podría argumentar que en el caso de China tal mensaje no tuvo un efecto en atraer IED? Sin embargo, y más importante, es el hecho de que, a diferencia de Brasil, donde la IED en busca de eficiencia ha sido muy limitada, en China se ha convertido en el principal tipo de IED que ha permitido a este país insertarse exitosamente en la economía global.

La IED que busca eficiencia es, probablemente, entre todas, el tipo de inversión que tiene un mayor potencial para transformar las exportaciones de los productos básicos a productos y servicios de mayor valor agregado. Por definición, la IED que busca la eficiencia está

orientada a la exportación y, en consecuencia, requiere certeza a largo plazo sobre la posibilidad de exportar a mercados de exportación de interés del inversionista-exportador. En un mundo donde la producción internacional ha devenido común, los TLCs son, de hecho, acuerdos de inversión, en el sentido de que intentan influir en las decisiones de los inversionistas para ubicar la IED que busca eficiencia en países que les permiten competir y tener acceso a los mercados internacionales. Esta realidad explica la creciente proliferación de TLCs que contienen disposiciones de inversión, mientras que la tasa de aumento en las negociaciones de BITs ha disminuido.

Por último, pero no menos importante, la tipología de Dunning también se refiere a la IED que busca activos estratégicos, que es el tipo de IED que está motivada por el interés de los inversionistas en adquirir activos estratégicos en firmas específicas. La relevancia de este tipo de inversión para la discusión sobre los AIIs es que, en el siglo XXI, los países en desarrollo ya no son solo receptores de IED, sino que también generan salidas de IED. La UNCTAD ha estimado que, en los últimos 5 años, al menos el 39% de toda la IED que se dirige hacia los mercados internacionales es generada por los países en desarrollo y las economías en transición. Este fenómeno se ilustra en el caso de la adquisición por parte del conglomerado indio TATA de las firmas británicas Land Rover y Jaguar. En esa operación, la adquisición de TATA involucró no solo a las empresas, sino a los activos estratégicos intangibles que son propiedad de esas empresas, como marcas, know-how, redes de distribución, capital humano, etc. El ejemplo de TATA es solo una de las muchas ilustraciones que se podrían citar hoy. De hecho, en áreas como la producción de cemento (CEMEX) y pan (Pan Bimbo), las empresas líderes en el mundo hoy en día son de México.

Estos tipos de inversiones externas también se están convirtiendo en un instrumento que les permite a los países en desarrollo insertarse a cadenas de valor internacionales y redes productivas. En un mundo donde los flujos de inversión Sur-Sur y Sur-Norte están creciendo, también estamos presenciando un aumento en el proteccionismo de la inversión en los países desarrollados. La resistencia política para permitir crecientes inversiones chinas en Europa o Estados Unidos, o que los puertos de Dubai adquirieran intereses en puertos de la costa Este de Estados Unidos es solo un ejemplo de una tendencia que se ha comenzado a documentar.³⁶

³⁵ Estas tres ideas clave son los pilares conceptuales principales para el nuevo marco de política de inversión diseñado por el equipo de promoción y política de inversión del Banco Mundial. Para obtener una explicación completa de dicho marco, visite el sitio de Política y Promoción de Inversión en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/666341500008847215/Maximizing-the-potential-benefits-of-foreign-direct-investment-FDI-for-competitiveness-and-development>.

³⁶ A este respecto, consultar los datos del Informe de Inversión Mundial del 2015 de la UNCTAD sobre la orientación de los cambios regulatorios en los regímenes de inversión en los países receptores. Disponible en www.unctad.org

Dentro de este contexto es justo preguntar, ¿Por qué la certeza y la previsibilidad que los inversionistas europeos buscaban con la promoción de los BITs en la década de 1960 y la previsibilidad con respecto a la protección y el derecho de establecimiento que Estados Unidos y Canadá intentaron promover a fines de la década de los ochentas y noventas no pueden ser valores que los inversionistas de los países en desarrollo busquen proteger a través de los AIIs en el siglo XXI? En otras palabras, ¿por qué los países en desarrollo no deberían buscar protección para sus inversiones en el extranjero?

En resumen, la evidencia demuestra dos puntos críticos. En primer lugar, no es racional esperar que solo con la firma de AIIs, el desarrollo ocurra automáticamente. Los AIIs son solo una parte de una combinación de políticas que debe diseñarse e implementarse teniendo en cuenta muchos factores. Lo que está claro es que, sin los AIIs, en particular los TLCs, la evidencia demuestra que sería extremadamente difícil, si no imposible, para los países atraer inversiones en busca de eficiencia, que es el principal vehículo para la diversificación de las exportaciones y un factor habilitador para que los países en desarrollo puedan unirse a las cadenas de valor global. En segundo lugar, no es cierto que la mayoría de los países en desarrollo no estén en el camino del desarrollo, por el contrario, los datos muestran que la pobreza ha disminuido precisamente debido al aumento de los flujos de comercio e inversión en estas economías. Estas tendencias evidencian que, más que nunca, es el interés de los países en desarrollo promover el respeto de las normas que fomentan la previsibilidad y la seguridad en los flujos de inversión.

LOS AIIS SON MALOS PARA EL DESARROLLO PORQUE EROSIONAN INNECESARIAMENTE LA SOBERANÍA DEL ESTADO Y LA DISCRECIÓN NECESARIA PARA QUE LOS GOBIERNOS PUEDAN EJECUTAR BUENAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Otra crítica contra el derecho internacional de la inversión es que las reglas y disciplinas incluidas en los AIIs limitan excesivamente las posibilidades de desarrollo. Lo anterior debido a que impiden que los gobiernos adopten e implementen las políticas necesarias para fomentar el crecimiento económico y la prosperidad compartida. Este argumento se basa en una serie de premisas falsas e incorrectas. Primero, supone, de una manera política ingenua, que los gobiernos, tanto en los países

desarrollados como en los países en desarrollo, tienen mecanismos internos adecuados para protegerse de poderosos grupos de interés. De acuerdo con esta línea de pensamiento, las políticas públicas de los gobiernos nacionales siempre tienden a promover el interés general de sus respectivas sociedades, y nunca son vulnerables al comportamiento político oportunista a corto plazo. Además, este argumento también presupone que, en el caso de los países en desarrollo, los sistemas legales nacionales son lo suficientemente adecuados para garantizar la responsabilidad óptima de los gobiernos con respecto a sus ciudadanos. En consecuencia, según este punto de vista, los AIIs perjudican a los países en desarrollo porque erosionan el “espacio de discreción” que las autoridades tendrían para perseguir el bien común de sus ciudadanos.

Aún suponiendo que los AIIs erosionaran la discreción para formular y ejecutar política pública, el argumento presupone un choque entre las obligaciones de los AIIs y los principios que los gobiernos anfitriones deberían tener cuando ejercen sus poderes regulatorios y su labor gubernamental. Tal razonamiento puede llevar a resultados absurdos. Para ilustrar este punto, ese argumento llevaría a la conclusión de que, para poder formular y ejecutar políticas modernas, los gobiernos deberían, entre otros: (i) poder cambiar por decreto las leyes nacionales, (ii) permitir la discriminación de jure o de facto por nacionalidad contra inversores extranjeros, (iii) ignorar los principios de proporcionalidad, debido proceso, transparencia, protección de expectativas legítimas y previsibilidad al momento de regular, (iv) los gobiernos también deberían tener discreción total de apropiarse de la propiedad privada sin que exista un interés público legítimo, sin tener en cuenta el debido proceso y sin una compensación de valor justo de mercado. Es evidente que luchar por la discrecionalidad para que los gobiernos tengan libertad de realizar cualquiera de estas conductas sería un despropósito hacia el régimen de derecho y un sistema democrático.

Claramente, como los propios gobiernos han declarado explícitamente en los textos de sus AIIs de nueva generación, nada en estos acuerdos impide a las autoridades públicas adoptar medidas reglamentarias transparentes y no discriminatorias para proteger los objetivos legítimos de política pública, como la salud pública, la seguridad y el medio ambiente. Muchos detractores de los AIIs afirman que reclamos particulares de inversionistas son contrarios a este principio. Sin embargo, aún asumiendo que este fuera el caso, -algo debatible- lo que debería importar no es lo que reclaman los inversio-

nistas. En efecto, al igual que en los tribunales nacionales, cualquier persona puede presentar un reclamo sin fundamento. Lo que importa es pues no la pretensión de quien reclama, sino si el tribunal que adjudica acoge esas pretensiones que supuestamente erosionan la potestad del Estado de regular en pos del bien común. En este sentido, no hay evidencia de que los tribunales de arbitraje hayan fallado contra un Estado por ejercer legítimamente sus poderes regulatorios. De hecho, la evidencia empírica muestra que los tribunales de arbitraje tienden a desestimar la mayoría de las reclamaciones presentadas contra los Estados y no al revés.

Quizás la crítica más importante a cualquier argumento que abogue por la eliminación del derecho internacional de la inversión en nombre del desarrollo es que ignora los múltiples roles que un efectivo régimen jurídico puede desempeñar en el mejor interés de los países emergentes.

En el contexto económico internacional actual, un régimen de inversión internacional jurídicamente orientado es un instrumento clave para los países en desarrollo. Lo anterior por tres razones fundamentales.

En primer lugar, la solución de controversias entre inversionistas y Estados limita significativamente la politización de las controversias de inversión entre Estados. Contrariamente a las disputas comerciales ante la OMC, donde el sector privado debe solicitar el apoyo de su Estado de origen para presentar una reclamación, los inversores no requieren ningún apoyo de su Estado de origen para presentar una reclamación al arbitraje bajo un AII. Además, numerosos AIIs establecen que se puede evitar que el Estado de origen de un inversionista se involucre en el conflicto a través de la protección diplomática mientras esté pendiente un arbitraje entre el inversionista y el Estado.

En segundo lugar, la solución de controversias entre inversionistas y Estados proporciona los medios para resolver las diferencias, no de acuerdo con el poder relativo de las partes, sino sobre la base de los principios, normas y disciplinas legales mutuamente acordadas. A medida que las relaciones entre los Estados se vuelven cada vez más interrelacionadas y complejas, y donde surgen tensiones cada vez con mayor frecuencia, los países en desarrollo, especialmente los más pequeños, tienen un poder económico, político y/o militar limitado para defender sus intereses. En consecuencia, el derecho internacional, a pesar de todas sus limitaciones, es uno de los pocos instrumentos que las economías más pequeñas tienen a su disposición para promover sus agendas. Por lo tanto, lo mejor para los países en

desarrollo es fomentar el desarrollo y la implementación efectiva del estado de derecho en los asuntos internacionales, incluida la inversión transfronteriza.

En tercer lugar, la solución de controversias entre inversionistas y Estados ha ganado importancia para los países en desarrollo a medida que sus inversores locales y empresas crecen y también comienzan a buscar oportunidades de inversión en el extranjero para desarrollar sus negocios en casa. Esto no es insignificante, ya que el Informe de Inversión Mundial del 2015 de la UNCTAD sugiere que la IED de las cuentas de los países en desarrollo aumentó de un 25% de las salidas de IED mundiales en 2009 a un 39% en 2014. Un régimen de inversión internacional jurídicamente orientado ayuda a los países en desarrollo a proporcionar a sus inversores el mismo nivel de protección que disfrutaban los inversionistas de países desarrollados cuando hacen negocios en el extranjero.

LA NECESIDAD DE UN SISTEMA MULTILATERAL DE INVERSIÓN BASADO EN REGLAS PARA EL SIGLO XXI: ALGUNAS REFLEXIONES INICIALES

Como se indicó en las secciones anteriores, la IED sigue desempeñando un papel crucial en el desarrollo, conectando a los países de bajos y medianos ingresos con la economía global a través de las cadenas de valor forjadas por compañías multinacionales y brindando oportunidades de encadenamientos para sus negocios locales. En 2014, más del 55% de las entradas de IED de 1,23 mil millones de dólares del mundo se destinaron a países en desarrollo y esta proporción sigue aumentando. Además, el papel de los países en desarrollo como fuente de IED también está creciendo: el año pasado, más de un tercio de la IED mundial se originó en países de ingresos bajos y medios. A pesar del peso creciente de la IED en el crecimiento económico, el régimen de inversión internacional sigue teniendo tres serias deficiencias estructurales. Primero, carece de una sombrilla multilateral y, en cambio, se basa en una desordenada red de diferentes tipos de AIIs con normas y disciplinas similares, pero diferentes, lo que conlleva, entre otros problemas, a un desarrollo jurisprudencial inherentemente incoherente. En segundo lugar, la discusión actual sobre la solución de controversias entre inversionistas y Estados está desviando la atención de la función principal que el derecho internacional de la inversión debería desempeñar en un mundo cada vez más interconectado por los patrones de producción internacio-

nales. A saber: en lugar de ser utilizado exclusivamente disputas legales entre inversionistas y Estados, el derecho internacional de la inversión debería convertirse en un instrumento para facilitar la retención de inversiones en los países en desarrollo, brindando a las partes interesadas la oportunidad de gestionar conflictos antes de que escalen a disputas legales. En tercer lugar, a pesar de la incorporación cada vez mayor de cláusulas de disposiciones de inversión en los TLCs, el régimen de inversión internacional sigue estando significativamente desconectado del sistema multilateral de comercio. A continuación, nos referimos a cada uno de estos temas.

La Necesidad de Abordar la Fragmentación

En ausencia de un marco multilateral que regule la inversión de manera similar al existente para el caso del comercio, los flujos de IED están regulados por un régimen de varios niveles normativos, combinando la legislación nacional de los países, más de 3500 BITs y, cada vez más, disposiciones relacionadas con la inversión incluidas en más de 250 los TLCs. La negociación de acuerdos mega-regionales, pueden representar algunos pasos hacia una mayor coherencia para el régimen, pero claramente no es una convergencia completa, ya que muchos países no son parte de estas negociaciones.

Como se explicó anteriormente, mientras que los elementos centrales de este régimen de Tratados entrelazados e interrelacionados han existido durante más décadas, la formulación de normas de inversión ha evolucionado en múltiples frentes.³⁷ Primero, ha habido cierta aclaración de que las garantías de protección de la inversión no tienen la intención de erosionar la capacidad regulatoria del gobierno en la búsqueda de objetivos legítimos de política pública. En segundo lugar, los países también han acordado proporcionar mayor precisión sobre las reglas que rigen la resolución de disputas entre inversionistas y Estados. En tercer lugar, se presta mayor atención a la inversión responsable, con un enfoque particular en temas ambientales y sociales y con un objetivo más amplio de crecimiento equitativo y desarrollo sostenible. Cuarto, se ha reconocido el aumento de la multiplicidad de los tipos y formas de inversión extranjera, incluidos los modos de inversión por activos intangibles sin capital, las empresas y fondos estatales o afiliados al Estado y los inversionistas institucionales.

Aún con estas iniciativas internacionales, la complejidad, la fragmentación y la naturaleza evolutiva de los regímenes de inversión en todo el mundo, se requiere

un enfoque más coordinado y coherente para la implementación y el establecimiento de normas de inversión nacionales, bilaterales, regionales y transregionales. Existe una necesidad evidente de promover una mayor coherencia del régimen de inversión internacional para aprovechar de manera efectiva las relaciones de inversión internacional para el desarrollo sostenible.

A pesar del consenso emergente sobre la necesidad de promover una mayor coherencia, la pregunta clave es: ¿Cuáles serían los pasos políticos concretos que los gobiernos pueden adoptar en el corto o mediano plazo? Dependiendo del nivel de ambición de los diferentes países, se podría considerar una gama de diferentes opciones para lograr dicho objetivo. Paradójicamente, la negociación de un acuerdo multilateral con disciplinas vinculantes y exigibles sería claramente la opción más ambiciosa y, sin embargo, menos probable, dado el debate actual sobre el régimen de inversión internacional. Las negociaciones fallidas patrocinadas por la OCDE sobre el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) y el intento fallido de incorporar las inversiones en la agenda final de la Ronda de Negociación de Doha de la OMC, aún pueden ser demasiado recientes en la memoria colectiva de las partes interesadas en inversiones.

Sin embargo, existen otras iniciativas que podrían explorarse para fomentar una mayor coherencia dentro del régimen de inversión internacional. Otras posibles alternativas a considerar implicarían construir sobre el trabajo de organizaciones internacionales como la OMC, la UNCTAD, la OCDE, el Banco Mundial y otros, articulando un marco básico que organiza las normas existentes, para desarrollar un conjunto de directrices o incluso un conjunto de principios para informar la inversión nacional en la elaboración de normas, asegurando que estas normas funcionen en beneficio de los países de origen y los receptores. Una posibilidad ser construir sobre la nueva generación de AIIs e identificar el mínimo común denominador a nivel legal existente, resultante de las reglas y disciplinas internacionales incluidas en la “maraña” de Tratados Bilaterales de Inversión junto con los numerosos Acuerdos Comerciales Preferenciales y las disciplinas de la OMC aplicables a las inversiones. Este ejercicio no implicaría negociación alguna. Solamente un complejo análisis legal de los instrumentos existentes, evaluando en mínimo común denominador e identificando el “piso” normativo construido por la multiplicidad de AIIIs.

³⁷ This point is developed in Ehandi R. (2010), “Bilateral Investment Treaties and Investment Provisions in Regional Trade Agreements: Recent Developments in Investment Rulemaking” in K. Yannaca-Small (Ed.) *Arbitration under International Investment Agreements: A Guide to Key Issues* (Oxford, New York: Oxford University Press)

LA NECESIDAD DE UTILIZAR LA LEY INTERNACIONAL DE INVERSIONES PARA MEJORAR LAS RELACIONES ENTRE INVERSIONISTAS Y ESTADOS, EN LUGAR DE CENTRARSE ÚNICAMENTE EN LAS CONTROVERSIAS SOBRE INVERSIONES

En particular, entre otras funciones, el derecho internacional de la inversión debe utilizarse para responder a la necesidad social real de encontrar formas efectivas para permitir que los inversionistas y los Estados receptores aborden sus problemas que puedan surgir naturalmente de su creciente interacción. Dichas soluciones a problemas deberían ejecutarse de manera eficiente, sin necesariamente incurrir en los costos asociados con el litigio. La forma de ajustar mejor esas técnicas de resolución de problemas al contexto particular de los conflictos entre inversionistas y Estados es una discusión importante y continua en muchos círculos académicos y políticos. Sin embargo, un punto clave ya reconocido por los expertos es que, independientemente de la técnica particular de solución alternativa de litigios que se pueda explorar, dada la compleja economía política de las disputas entre inversionistas y Estados, la mejor oportunidad para resolver una disputa entre un inversionista extranjero y un gobierno anfitrión es probablemente antes de que el conflicto de inversión escale al nivel de una disputa legal en virtud de un AII. Esto plantea la cuestión de cómo se puede lograr este objetivo.³⁸

Los Estados son organizaciones complejas. Además, dado su amplio ámbito de aplicación, las normas y disciplinas de los AIIs cubren una gran cantidad de políticas que son manejados por múltiples agencias gubernamentales. Tales agencias no tienen las mismas prioridades de política pública. Además, puede que no todas las agencias estén conscientes de la existencia de AIIs o que esté entre sus principales prioridades cumplir dichos tratados o leyes de protección a la inversión. De hecho, la mayoría -más de un 70 por ciento- del total de las disputas entre inversionistas y Estados sometidas a arbitraje internacional en los últimos 30 años han involucrado medidas adoptadas por agencias reguladoras subnacionales o sectoriales específicas.

Para que las alternativas al arbitraje entre inversionistas y Estados tengan una mejor oportunidad de tener éxito en el futuro, es necesario proporcionar a los gobiernos una infraestructura institucional mínima que les permita identificar, rastrear y gestionar los conflictos que surjan entre los inversionistas y las agencias públicas tan pronto como sea posible. Los gobiernos deben poder reaccionar de manera coordinada con respecto

a un conflicto con un inversionista en una etapa muy temprana, mucho antes de que el inversionista agraviado presente un reclamo legal bajo un AII.

Permitir a los Estados evaluar rápidamente los conflictos y determinar el mejor curso de acción para abordarlos, es precisamente el papel clave que los mecanismos de gestión de conflictos entre inversionistas y Estados pretenden realizar. Actualmente, dicha infraestructura institucional no existe en muchos países. Los mecanismos de manejo de conflictos entre inversionistas y estados (MMC) se pueden definir como aquellos mecanismos institucionales o contractuales que tienen el propósito de permitir que los Estados receptores e inversionistas aborden sus reclamos de manera efectiva en una etapa muy temprana, evitando que sus conflictos se conviertan en conflictos legales serios. Los MMCs pueden permitir el uso de diversas técnicas preventivas de soluciones alternativas de litigios, como la evaluación neutral temprana, negociación asistida y otras técnicas de resolución de problemas para manejar adecuadamente un conflicto y evitar que éste escale al nivel de una disputa legal.

Evitar los costos económicos y políticos que conlleva el arbitraje entre inversionistas y Estados es una de las ventajas potenciales más atractivas de desarrollar mecanismos de gestión de conflictos, tanto para los inversionistas como para los gobiernos. Un manejo temprano del conflicto probablemente evitará que cualquier medida cause un daño significativo a cualquiera de las partes involucradas en la diferencia, eliminando así cualquier reclamo potencial de compensación. Además, un conflicto se puede resolver a través de soluciones que pueden no implicar el uso de algún recurso financiero público. Por ejemplo, una agencia puede simplemente implementar una medida que aborde el problema que motivó el conflicto.

Es importante aclarar que los MMCs no pueden, ni deberían, garantizar que todos los conflictos relacionados con la inversión no escalen al nivel de adjudicación internacional. Los mecanismos de gestión de conflictos presuponen el uso de técnicas basadas en los intereses de las partes, como la evaluación temprana neutral o la mediación preventiva, en lugar de la adjudicación por parte de un árbitro. Las técnicas basadas en los intereses de las partes pueden no ser adecuadas para tratar ciertos tipos de conflictos. Por ejemplo, cuando las partes necesitan aclarar la interpretación de una obligación legal o cuando el Estado anfitrión puede estar interesado en establecer un precedente de política pública para el futuro, la adjudicación puede resultar necesaria.

³⁸ Este punto se desarrolla con más detalle en Echandi R (2014) Investor-State Conflict Management: A preliminary sketch, Transnational Dispute Management. Vol. 1 Issue 1, January 2014, available at: www.transnational-dispute-management.com

El principal objetivo de los MMCs tampoco es evitar a toda costa el litigio entre inversionistas y Estados. Más bien, su razonamiento es permitir a las partes la posibilidad de seleccionar la mejor técnica de resolución de problemas para manejar sus conflictos: negociación directa, evaluación neutral temprana o cualquier otro método, o incluso el arbitraje incluido cuando sea la mejor opción. Proporcionar a las partes tal posibilidad sería importante para reducir los costos de transacción y además contribuir a un entorno más estable y armonioso, en el que los inversionistas y los Estados anfitriones puedan centrar su atención en maximizar los beneficios de las inversiones para todas las partes interesadas.

Los MMCs pueden ser particularmente útiles para lidiar con los conflictos relacionados con la inversión que surgen de la aplicación de políticas inconsistentes o falta de coordinación entre las diferentes agencias gubernamentales inconsistencies que con frecuencia implican la responsabilidad del Estado receptor bajo un AII. En este sentido, los MMCs pueden ser un vehículo para permitir que el derecho internacional de inversiones en general, y los AIIs en particular, desempeñen un papel más constructivo en el fortalecimiento del estado de derecho en los países receptores. Los MMCs pueden promover dicho resultado al permitir que una agencia líder utilice el derecho de inversión internacional y nacional como una herramienta para persuadir a otras agencias públicas, que generan un conflicto con el inversionista, para que consideren si sus acciones son de hecho de conformidad con los marcos de inversión aplicables, mucho antes de que el conflicto se convierta en una disputa. Además, al abrir nuevos canales adicionales para abordar los conflictos, los MMCs también pueden evitar reclamos frívolos por parte de inversionistas que pueden ver en el arbitraje entre inversionistas y Estados la única salida disponible para atraer la atención del Estado receptor para abordar un problema particular.

El establecimiento de la infraestructura institucional necesaria para permitir que los gobiernos operen adecuadamente los MMCs es un esfuerzo interno. Sin embargo, la agenda del MMC también tiene una dimensión internacional. El éxito de los MMCs Inversionista-Estado se basa en gran medida en la idea de permitir que tanto los Estados como los inversores negocien “al amparo de la ley”. Desde este punto de vista, este enfoque se basa en la idea de que los prospectos de enfrentar la responsabilidad internacional por un acto ilegal y las consecuencias pecuniarias asociadas para el presupuesto de la agencia que incurre en la violación de una obligación de un AII, actuarían como un elemento disuasivo para

una agencia para adoptar una medida incompatible con el derecho nacional e internacional. Claramente, para que tal suposición funcione en la práctica, dos condiciones serían de hecho necesarias.

Primero, los países requieren asistencia técnica para establecer sus MMCs institucionales o contractuales. Segundo, para fomentar las negociaciones al amparo de la ley, existe la necesidad de continuar promoviendo una mayor claridad con respecto al contenido del derecho internacional de inversiones. Ambos enfoques podrían promoverse a través de la cooperación internacional. El Grupo del Banco Mundial ha comenzado recientemente a desarrollar un programa específicamente dirigido a ayudar a los países en desarrollo a establecer MMCs. Se trata de una nueva iniciativa que se está experimentando en algunos países en desarrollo y que podría ampliarse aún más.

Además, la cooperación entre Estados también podría promover iniciativas para fomentar una mayor clarificación de los elementos clave del derecho internacional de inversiones. La negociación de declaraciones interpretativas y/o la inclusión de cláusulas específicas en los AIIs que permiten aclarar el alcance y el contenido de las disposiciones sustantivas de estos acuerdos son también otros pasos específicos que podrían emprenderse en esta dirección. Por ejemplo, ciertos AIIs establecen comisiones administrativas conjuntas que comprenden autoridades gubernamentales de las Partes Contratantes con capacidad para promulgar notas interpretativas acordadas conjuntamente que aclaran disposiciones particulares de los AIIs. Además, los Estados también podrían acordar otras iniciativas orientadas a promover, en la medida de lo posible, una mayor coherencia en la interpretación de los AIIs, como el establecimiento de un mecanismo de resoluciones preliminares o, alternativamente, mecanismos de apelación -como lo ha propuesto la Unión Europea en varios tratados recientes.

Otro enfoque sería promover la inclusión en los textos de los AIIs de incentivos más efectivos que induzcan a los inversionistas y gobiernos a realizar intentos reales, serios y de buena fe para explorar efectivamente los procesos de gestión de conflictos basados en intereses antes de que se pueda enviar cualquier notificación de intención de arbitraje por parte del inversionista afectado-reclamante.

En un mundo interdependiente como el actual, la búsqueda de alternativas a la resolución de disputas entre inversionistas y Estados implica mucho más que soluciones y discusiones institucionales y de procedimien-

to. De hecho, plantea una profunda cuestión filosófica: ¿cuáles deberían ser los parámetros de la gobernanza que orientan la evolución del régimen de inversión internacional? La diferenciación entre resolución de disputas basada en el poder, el derecho y los intereses de las partes utilizada en el contexto de la teoría de conflictos resulta bastante útil cuando se traduce al contexto de la evolución histórica de las relaciones internacionales de inversión y el derecho internacional de inversiones en particular. Desde una tendencia en la que las controversias de inversión entre inversionistas y el Estado solían resolverse predominantemente a través del poder -revestido de legitimidad bajo la figura de “la protección diplomática”- con la proliferación de AIIs y el incremento en el uso del arbitraje entre inversionistas y Estados, la tendencia se ha desplazado hacia la resolución de conflictos basada en principios jurídicos.

Las relaciones internacionales de inversión se han vuelto cada vez más “jurídicamente orientadas”. En general, eso debe considerarse un desarrollo positivo para la gobernanza de la inversión, tanto internacional como nacional. Sin embargo, la legalización de las relaciones internacionales de inversión también está ejerciendo fuertes presiones sobre las administraciones de los países receptores, lo que lleva a varios actores políticos a resistir esas presiones y a desafiar la legitimidad del actual régimen internacional de inversiones. En este contexto, no es sorprendente que una parte importante de la literatura sobre el derecho internacional de inversiones se haya centrado recientemente en cómo el régimen internacional de inversiones y, en particular, los procedimientos de solución de controversias entre inversionistas y Estados deberían revisarse y ajustarse para responder adecuadamente a las realidades del siglo XXI.

Nadie podría argumentar que no es necesario mejorar los actuales mecanismos internacionales de arbitraje entre inversionistas y Estados en los AIIs, sin embargo, existen importantes desacuerdos sobre qué tipo de mejoras realizar y cómo se deben implementar. No obstante, e independientemente de esta discusión, el punto principal de esta nota es que cualquier intento serio de modernizar el régimen de inversión internacional debe tener en cuenta que, para cumplir adecuadamente su función, el régimen ya no puede permitir que todos los problemas que surjan entre los inversores y los Estados receptores sean abordados exclusivamente mediante el arbitraje entre inversionistas y Estados.

Es hora de concebir que la aplicación del derecho internacional de la inversión vaya más allá de la actividad litigiosa. Después de pasar de una solución de

controversias basada en el poder a una solución basada en principios jurídicos, es hora de que el régimen de inversión internacional vuelva a evolucionar, ahora en la dirección de incorporar dentro de su estructura los mecanismos de gestión de conflictos basados en los intereses de las partes.

LA NECESIDAD DE INTEGRAR MEJOR EL COMERCIO Y LA INVERSIÓN

Con el espectacular crecimiento de la producción internacional de bienes y servicios a escala global, los gobiernos de los países desarrollados y en desarrollo se han dado cuenta del papel central que desempeña la IED para posicionar sus economías nacionales en un mercado mundial interdependiente y en responder a las demandas de mayores y mejores empleos para sus ciudadanos.

Durante la última década, las negociaciones de los AIIs han abordado una amplia gama de temas. Un número creciente de AIIs incluye disposiciones más sofisticadas para la protección de las inversiones, así como compromisos de liberalización. En comparación con los BITs, los TLCs muestran una variación mucho mayor en su alcance, enfoque y contenido. Además, los TLCs recientes tienden a abarcar una gama más amplia de temas que, en los acuerdos más amplios, pueden incluir no solo la protección y liberalización de la inversión, sino también el comercio de bienes y servicios, derechos de propiedad intelectual, política de competencia, contratación pública, entrada temporal para personas de negocios, transparencia, así como la protección del medio ambiente y de los derechos laborales.

A pesar de la interacción cada vez más profunda entre la inversión internacional y el comercio, el Derecho de la Inversión ha tendido a evolucionar por separado del Derecho Internacional del Comercio. Tradicionalmente, los expertos de ambos campos rara vez han interactuado entre sí. Esto ha alimentado una visión artificial y excesivamente segmentada de estos dos pilares fundamentales del derecho y la política económica internacional. De hecho, a pesar de sus características y complejidades particulares, el comercio internacional y la inversión ya no son dos formas competitivas sino complementarias para servir e integrar a los mercados internacionales. En consecuencia, existe una verdadera necesidad de evaluar y estudiar ambas áreas temáticas a través de un lente más integrado y de esforzarse por identificar y explotar las sinergias naturales entre ellas y extenderlas a otros campos emergentes del derecho eco-

nómico internacional, como el derecho y la política de competencia, a los que están íntimamente ligados.

La inclusión de capítulos de inversión en los TLCs representa claramente un paso hacia la integración del derecho comercial y de inversiones como parte del sistema de gobierno de una economía global caracterizada por patrones de producción internacional en los que el inversor se ha convertido en comerciante, tanto importador como exportador, y viceversa. Algunos expertos han expresado su preocupación por la integración de estas dos áreas del Derecho, argumentando que si bien la inversión está arraigada en el Derecho de Protección de Bienes, el Derecho Comercial está arraigado en Derecho de Transacciones. Sin embargo, independientemente de cualquier discusión teórica y legal, las características de los flujos de inversión muestran cómo los viejos paradigmas están siendo superados rápidamente por las realidades económicas y tecnológicas. En menos de dos décadas, el comercio de servicios, que hasta ahora solía denominarse “no comerciable”, se ha convertido en un componente creciente en los flujos de comercio e inversión. En resumen, cuanto mayor sea la proporción de la producción internacional gobernada mediante acuerdos mega regionales, más clara será la necesidad de contar con un sistema multilateral que regule integralmente no solo el comercio, sino también la inversión, así como otras áreas del derecho internacional económico.

CONCLUSIÓN

Una parte importante del régimen de inversión internacional, en particular el modelo tradicional de BITs originalmente promovido por países europeos se diseñó en un contexto histórico en el que la IED solía fluir de Norte a Sur y solía concentrarse en IED orientada a la explotación de recursos naturales. En las últimas tres décadas, los flujos de inversión han cambiado significativamente, no solo en términos de sus determinantes, sino también en la dirección en que fluyen, así como en su composición sectorial, modalidades y los sujetos que se han convertido en inversionistas internacionales. La inversión y el comercio se han convertido en dos caras de la misma moneda de la producción internacional.

Sin embargo, a pesar de estas transformaciones tan radicales, el actual régimen de inversión internacional está generando una gran controversia debido al aumento en la actividad litigiosa entre inversionistas y Estados. Esta controversia no solo distrae la atención de actualizar y fortalecer el derecho internacional de la inversión, sino que también distrae la atención de identificar

medios no litigiosos para usar los AIIs para abordar los problemas y evitar que escalen en disputas legales.

El debate sobre el arbitraje inversionista-Estado no debería distraer a los gobiernos y a la academia de discernir una gran oportunidad para el avance sistémico legal en este campo. Por primera vez en la historia, debido a los AIIs, los gobiernos de muchos países en desarrollo se han comprometido explícitamente a respetar principios como el debido proceso, la transparencia, la proporcionalidad y la no discriminación en la acción administrativa. El problema no es por lo tanto, la existencia del derecho internacional de la inversión. El desafío que se debe superar es utilizarlo para mejorar el cumplimiento efectivo de dichos principios sin distingo de nacionalidad. La solución no es dismantlar el Derecho de la Inversión, como algunos abogan, sino seguir desarrollándolo y aplicándolo de una manera mas efectiva, mas eficiente y menos costosa. ¿Cómo? Promoviendo el uso de AIIs como punto de referencia para mecanismos de manejo de conflictos (MMCs) por medios no litigiosos, entre inversionistas y Estados.

Gracias al carácter bilateral de los AIIs, los países industrializados también son responsables de acatar las reglas y disciplinas internacionales. Por primera vez en la historia, estos países han tenido que responder a reclamos de inversionistas, algunos de ellos de países en desarrollo. Esto ha generado una gran incomodidad en muchos sectores de los países desarrollados, quienes perciben que su soberanía nacional se está erosionando. Paradójicamente, en la mayoría de los países en desarrollo con sociedades más acostumbradas a adaptarse a las presiones internacionales, el uso del derecho internacional como herramienta para proteger a sus propios inversionistas y las condiciones para sus exportaciones es cada vez más familiar. Muchos países en desarrollo entienden que, en un mundo cada vez más interactivo, el problema no es si el conflicto es evitable, sino más bien si los conflictos se resolverán de acuerdo con el poder político, económico o militar, o, por el contrario, de acuerdo a principios y reglas legales mutua y previamente acordados.

En un mundo interdependiente, donde los Estados nacionales deben aprender a cooperar para abordar los problemas que afectan al bien común, lo que está obsoleto es salvaguardar la noción de soberanía estatal absoluta como un dogma. El derecho internacional, que por cierto goza de la misma legitimidad política original que el derecho interno, ya que también está aprobado por los parlamentos nacionales para que sea legalmente vinculante y exigible, será cada vez más necesario. Lo

anterior pese a los gritos nacionalistas de gobiernos populistas de turno. En todos los rincones del mundo, la demanda más común de los ciudadanos a sus gobiernos es implementar políticas conducentes a generar más y mejores empleos. Hoy en día, tal resultado depende cada vez más de cómo cada país se inserta en las cadenas de valor internacionales de la producción de bienes y servicios. Como la IED es el vehículo clave para unirse a dichas redes de producción, la pregunta no es si el De-

recho de la Inversión es necesario o no, sino cómo modernizarlo para garantizar que los países en desarrollo puedan tener los medios adecuados para defender sus intereses. Por lo tanto, tengamos cuidado de que, en ese empeño, los países en desarrollo no terminen sufriendo las consecuencias del desmantelamiento de un régimen que equilibra el poder sobre la base de normas y disciplinas jurídicas, y que, por lo tanto, regresemos a la era de la diplomacia del poder.

BIBLIOGRAFÍA

- Aitken, B.J. y Harrison, A.E. (1999). Do Domestic Firms Benefit from Direct Foreign Investment? Evidence from Venezuela. *American Economic Review* 89 (3): 605–18.
- Alfaro, L. y Chen, M.X. (2015). Market Reallocation and Knowledge Spillover: The Gains from Multinational Production. Harvard Business School, Working Paper 12-111. Cambridge, Mass.
- Almeida, R. (2007). The Labor Market Effects of Foreign Owned Firms. *Journal of International Economics*, 72: 75–96.
- Antras, P.; Desai, M.A. y Fritz Foley, C. (2009). Multinational Firms, FDI Flows, and Imperfect Capital Markets. *Quarterly Journal of Economics*, 124 (3): 1171–1219.
- Arnold, J.M. y Javorcik, B.S. (2009). Gifted Kids or Pushy Parents? Foreign Direct Investment and Plant Productivity in Indonesia. *Journal of International Economics*, 79 (1): 42–53.
- Arnold, J.M.; Javorcik, B.S. y Mattoo, A. (2011). Does Services Liberalization Benefit Manufacturing Firms? *Journal of International Economics*, 85 (1): 136–46.
- Arnold, J.M.; Javorcik, B.S.; Lipscomb, M. y Mattoo, A. (2012). Services Reform and Manufacturing Performance: Evidence from India. Policy Research Working Paper 5948. World Bank, Washington, D.C.
- Azémar, C. y Desbordes, R. (2010). Short-run Strategies for Attracting Foreign Direct Investment. *World Economy* 33 (7): 928–57 (N).
- Bamber, P.; Fernandez-Stark, K.; Gereffi, G. y Guinn, A. (2014). Connecting Local Producers in Developing Countries to Regional and Global Value Chains—Update. OECD, Trade Policy Paper 160. Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Barattieri, A.; Borchert, I. y Mattoo, A. (2014). Cross-Border Mergers and Acquisitions in Services: The Role of Policy and Industrial Structure. Policy Research Working Paper 6905. World Bank, Washington, D.C.
- Becker, S.O.; Egger, H.E. y Merlo, V. (2012). How Low Business Tax Rates Attract MNE Activity: Municipality-Level Evidence from Germany. *Journal of Public Economics* 96, 698–711.
- Berger, A.; Busse, M.; Nunnenkamp, P. y Roy, M. (2013). Do Trade and Investment Agreements Lead to More FDI? Accounting for Key Provisions inside the Black Box. *International Economics and Economic Policy*, 10 (2): 247–75.
- Bilateral Investment Treaties and Investment Provisions in Preferential Trade Agreements. (2018). En Yannaca-Small, K. (Ed.). *Arbitration under International Investment Agreements*. (2nd edition). Oxford University Press.
- Bilateral Investment Treaties and Investment Provisions in Preferential Trade Agreements. (2010). En Yannaca-Small, K. (Ed.). *Arbitration under International Investment Agreements*. (2nd edition). Oxford University Press.
- Blalock, G. y Gertler, P.J. (2009). How Firm Capabilities Affect Who Benefits from Foreign Technology. *Journal of Development Economics*, Elsevier, 90(2):192–199.
- Blomstrom, M. y Kokko, A. (2003). The Economics of Foreign Direct Investment Incentives. NBER Working Paper 9489. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Blonigen, B.A. y Ma, A.C. (2010). Please Pass the Catch-up: The Relative Performance of Chinese and Foreign Firms in Chinese Exports. In *China's Growing Role in World Trade*. Feenstra, R.C. y Shang-Jin, Wei. (Eds.). Chicago: University of Chicago Press for the NBER.
- Borchert, I.; Gootiiz, B. y Mattoo, A. (2012). Policy Barriers to International Trade in Services: Evidence from a New Database. Policy Research Working Paper 6109. World Bank, Washington, D.C.
- Busse, M.; Koniger, J. y Nunnenkamp, P. (2010). FDI Promotion through Bilateral Investment Treaties: More Than a Bit? *Review of World Economics* 146 (1): 147–77.
- Büthe, T. y Milner, H.V. (2014). Foreign Direct Investment and Institutional Diversity in Trade Agreements: Credibility, Commitment, and Economic Flows in the Developing World, 1971–2007. *World Politics*, 66 (1): 88–122.

- Chen, H. y Swenson, D.L. (2014). Multinational Exposure and the Quality of New Chinese Exports. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 76(1): 41–66.
- Colen, L.; Persyn, D. y Guaris, A. (2014). What Type of FDI Is Attracted by Bilateral Treaties? Discussion Paper 346/2014. LICOS Centre for Institutions and Economic Performance. Leuven.
- Conyon, M.J.; Sourafel Girma, S.; Thompson, P. y Wright, W. (2002). The Productivity and Wage Effects of Foreign Acquisition in the United Kingdom. *Journal of Industrial Economics*, 50: 85–102.
- Criscuolo, C.; Ralf Martin, H.; Overman, G. y Van Reenen, J. (2012). The Causal Effects of an Industrial Policy. CEP Discussion Paper No 1113. Center for Economic Performance, London.
- De la Medina Soto, C. y Ghossein, T.M. (2013). Starting a Foreign Investment across Sectors. Policy Research Working Paper 6707. World Bank, Washington, D.C.
- De Mooij, R. y Ederveen, S. (2008). Corporate Tax Elasticities: A Reader's Guide to Empirical Findings. *Oxford Review of Economic Policy*, 24 (4): 680–97.
- Desai, M.A.; Foley, C.F. y Hines, J.R. (2002). Chains of Ownership, Regional Tax Competition, and Foreign Direct Investment. NBER Working Paper 9224. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Devereux, M.P.; Griffith, R. y Simpson, H. (2007). Firm Location Decisions, Regional Grants and Agglomeration Externalities. *Journal of Public Economics*, 91(3-4): 413–35.
- Does FDI Bring Good Jobs to Host Countries? (2014). Policy Research Working Paper 6936. World Bank, Washington, D.C.
- Du, L.; Harrison, A. y Jefferson, G.H. (2012). Testing for Horizontal and Vertical Foreign Investment Spillovers in China, 1998–2007. *Journal of Asian Economics*, 23 (3): 234–43.
- Duranton, G.; Gobillon, L. y Overman, G.H. (2011). Assessing the Effects of Local Taxation Using Microgeographic Data. *Economic Journal*, 121: 1017–1046.
- Echandi, R. (2011). What do Developing Countries Expect from the International Investment Regime? En Sauvank, K. y Alvarez, J. *The Evolving International Investment Regime: Expectations, Realities & Options*. Oxford University Press
- Echandi, R. (2014). Investor-State Conflict Management. *Transnational Dispute Management*, 11(1). Disponible en: <https://www.transnational-dispute-management.com/downloads/tadm-v11-01.pdf>
- Echandi, R. (2019). The Debate on Treaty-Based Investor–State Dispute Settlement: Empirical Evidence (1987–2017) and Policy Implications. *ICSID Review*, 34 (1), 1–30.
- Echandi, R. y Gonstead, M. (2017). Investor-State Conflict Management. En Cottier, T. y Nadakavukaren, K. (Eds.). *Elgar Encyclopedia of International Economic Law*. UK.
- Echandi, R. y Sauvé, P. (Eds.). (2013). *Prospects in International Investment Law & Policy*. Cambridge University Press.
- Echandi, R.; Krajcovicova, J., y Qiang, C. (2015). The Impact of Investment Policy in a Changing Global Economy: A Review of the Literature. World Bank Policy Research Working Paper, No. 7437. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/664491467994693599/pdf/WPS7437.pdf>
- Egger, P. y Merlo, V. (2012). BITs Bite: An Anatomy of the Impact of Bilateral Investment Treaties on Multinational Firms. *Scandinavian Journal of Economics*, 114 (4): 1240–66.
- Elimination of TRIMS: The Experience of Selected Developing Countries. (2007). New York and Geneva.
- Farole, T. y Winkler, D. (2012). Foreign Firm Characteristics, Absorptive Capacity and the Institutional Framework: The Role of Mediating Factors for FDI Spillovers in Low- and Middle-Income Countries. Policy Research Working Paper 6265. World Bank, Washington, D.C.
- FDI and Export Upgrading. (2011b). Economics Series Working Papers 526, University of Oxford, Department of Economics.
- Fernandes, A. y Paunov, C. (2012). Foreign Direct Investment in Services and Manufacturing Productivity: Evidence for Chile. *Journal of Development Economics*, 97: 305–21.
- Foreign Direct Investment and Development: Launching a Second Generation of Policy Research: Avoiding the Mistakes of the First, Re-Evaluating Policies for Developed and Developing Countries. (2011). Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Foreign Investment and Supply Chains in Emerging Markets: Recurring Problems and Demonstrated Solutions. (2014). Working Paper 14-12. Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Fosfuri, A.; Motta, M. y Ronde, T. (2001). Foreign Direct Investments and Spillovers through Worker Mobility. *Journal of International Economics*, 53: 205–22.
- Freedman, M. (2013). Targeted Business Incentives and Local Labor Markets. *Journal of Human Resources*, 48(2).
- Freund, C. y Pierola, M.D. (2012). Export superstars. Policy Research Working Paper 6222. World Bank, Washington, D.C.
- Girma, S. y Görg, H. (2007). Multinationals' Productivity Advantage: Scale or Technology? *Economic Inquiry*, 45 (2): 350–62.
- Gómez-Mera, L.; Kenyon, T.; Margalit, Y.; Reis, J.G. y Varela, G. (2015). *New Voices in Investment*. Washington, D.C.: World Bank.
- Görg, H. y Greenaway, D. (2004). Much Ado about Nothing? Do Domestic Firms Really Benefit from Foreign Direct Investment? *The World Bank Research Observer*, 19 (2): 171–97.
- Görg, H. y Strobl, E. (2005). Spillovers from Foreign Firms through Worker Mobility: An Empirical Investigation. *Scandinavian Journal of Economics*, 107 (4): 693–709.

- Haftel, Y.Z. (2010). Ratification Counts: U.S. Investment Treaties and FDI flows into developing Countries. *Review of International Political Economy*, 17 (2): 348–77.
- Hanson, A. y Shawn, R. (2011). The Effect of Location-Based Tax Incentives on Establishment Location and Employment across Industry Sectors. *Public Finance Review*, 39: 195–225.
- Harding, T. y Beata Javorcik, S. (2011a). Roll Out the Red Carpet and They Will Come: Investment Promotion and FDI Inflows. *Economic Journal*, 121 (557): 1445–76.
- Harnessing Foreign Direct Investment for Development: Policies for Developed and Developing Countries. (2006). Washington D.C.: Center for Global Development.
- Harris, R. y Robinson, C. (2003). Foreign Ownership and Productivity in the United Kingdom: Estimates for U.K. Manufacturing Using the ARD. *Review of Industrial Organization*, 22: 207–23.
- Haskel, Jonathan E., Sonia C. Pereira, and Matthew J. Slaughter. 2007. “Does Inward Foreign Direct Investment Boost the Productivity of Domestic Firms?” *MIT Review of Economics and Statistics* 89 (3): 482–96.
- Heyman, F.; Sjöholm, F. y Gustavsson Tingvall, P. (2007). Is There Really a Foreign Ownership Wage Premium? Evidence from Matched Employer-Employee Data. *Journal of International Economics*, 73 (2): 355–76.
- Hijzen, A.; Martins, P.S.; Schank, T. y Upward, R. (2013). Foreign-owned Firms around the World: A Comparative Analysis of Wages and Employment at the Micro-level. *European Economic Review*, Elsevier60(C): 170–188.
- Hufbauer, G.C.; Schott, J.J.; Cimino, C.; Vieiro, M. y Wada, E. (2013). Local Content Requirements: A Global Problem. *Policy Analyses* 102. Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Investment Promotion and FDI Inflows: Quality Matters. (2013). CESifo Economic Studies, CESifo 59: 337–59.
- James, S. (2013). Effectiveness of Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications. World Bank Group, Washington, D.C.
- Javorcik, B.S. (2004). Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages. *American Economic Review*, 94 (3): 605–27.
- Javorcik, B.S. y Li, Y. (2013). Do the Biggest Aisles Serve a Brighter Future? Global Retail Chains and Their Implications for Romania. *Journal of International Economics*, 92 (2): 348–63.
- Javorcik, B.S. y Spatareanu, M. (2005). Disentangling FDI Spillover Effects: What Do Firm Perceptions Tell Us? En *Does Foreign Direct Investment Promote Development?* Moran, T.; Graham, E. y Blomstrom, M. (eds.). Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Kee, H.L. (2015). Local Intermediate Inputs and the Shared Supplier Spillovers of Foreign Direct Investment. *Journal of Development Economics*, Elsevier112: 56–71.
- Keller, W. y Stephen, Y. (2009). Multinational Enterprises, International Trade, and Technology Diffusion: A Firm-level Analysis of the Productivity Effects of Foreign Competition in the United States. *Review of Economics and Statistics*, 91 (4): 821–31.
- Klemm, A., y Van Parys, S. (2012). Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives. *International Tax and Public Finance*, 19 (3): 393–423.
- Kuntze, J.C. y Moerenhout, T. (2013). Local Content Requirements and the Renewable Energy Industry—A Good Match? International Center for Trade and Sustainable Development and Global Green Growth Institute. Geneva.
- Leshner, M. y Miroudot, S. (2006). Analysis of the Economic Impact of Investment Provisions in Regional Trade Agreements. *OECD Trade Policy Papers* 36. OECD Publishing.
- Lipsey, R.; Sjöholm, F. y Sun, J. (2010). Foreign Ownership and Employment Growth in Indonesian Manufacturing. NBER Working Paper No. 15936. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Lipsey, R.E. y Sjöholm, F. (2004). Foreign Direct Investment, Education and Wages in Indonesian Manufacturing. *Journal of Development Economics* 73, (1): 415–22.
- Long, G. (2005). China's Policies on FDI: Review and Evaluation. In *Does Foreign Direct Investment Promote Development?* Moran, T.; Graham, E.M. y Blomstrom, M. (Eds.). Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Meyer, K. y Sinani, E. (2009). When and Where Does Foreign Direct Investment Generate Positive Spillovers? A Meta-Analysis. *Journal of International Business Studies*, 40 (7): 1075–94.
- MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency). (2014). *World Investment and Political Risk 2013*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Miller, S. y Hicks, G. (2015). *Investor-State Dispute Settlement: A Reality Check*. Washington, D.C: Center for Strategic & International Studies. Recuperado de: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/150116_Miller_InvestorStateDispute_Web.pdf
- Moran, T.H. (1998). *Foreign Direct Investment and Development: The New Policy Agenda for Developing Countries and Economies in Transition*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) - WTO (World Trade Organization). (2013). *Database on Trade in Value Added (TiVA). Preliminary results from 2013 data*. Disponible en: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/miwi_e/tradedataday13_e/oecdbrochurejanv13_e.pdf

-
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), WTO (World Trade Organization), and the WBG (World Bank Group). (2014). *Global Value Chains. Challenges, Opportunities and Implications for Policy*. Report prepared for submission to the G20 Trade Ministers Meeting Sydney, Australia.
- Paniagua, J. y Myburgh, A. (s.f.). *Does International Commercial Arbitration Promote Foreign Direct Investment?* Catholic University of Valencia, Faculty of Economics and Business, Spain, and World Bank Group, Washington, D.C.
- Piermartini, R. y Rubínová, S. (2014). *Knowledge Spillovers through international supply chains*. World Trade Organization Working Paper ERSD-2014-11.
- Poole, J. (2013). *Knowledge Transfers from Multinational to Domestic Firms: Evidence from Worker Mobility*. *Review of Economics and Statistics*, 95 (2): 393–406.
- Rahardja, S. y Varela, G. (2014). *Nothing to Fear but Fear Itself: Evidence on Imported Intermediates in Indonesia*. World Bank Economic Premise 85983.
- Rahman, A. (2014). *Investment Climate Reforms and Job Creation in Developing Countries: What Do We Know and What Should We Do?* Policy Research Working Paper 7025. World Bank, Washington, D.C.
- Sánchez-Martín, M.E.; De Piniés, J. y Kássia, A. (2015). *Measuring the Determinants of Backward Linkages from FDI in Developing Economies: Is It a Matter of Size?* Policy Research Working Paper 7185. World Bank, Washington D.C.
- Sauvant, K.P.; Sachs, L.E. (2009). *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment: Bilateral Investment Treaties, Double Taxation Treaties, and Investment Flows*. New York: Oxford University Press.
- Swenson, D.L. (2008). *Multinationals and the Creation of Chinese Trade Linkages*. *Canadian Journal of Economics*, 41(2): 596–618.
- The Role of Mediating Factors for FDI Spillovers in Developing Countries: Evidence from a Global Dataset. (2014). En *Making Foreign Direct Investment Work for Sub-Saharan Africa*. Washington, D.C.: World Bank.
- Tough Love: Do Czech Suppliers Learn from Their Relationships with Multinationals? (2009). *Scandinavian Journal of Economics*, 111(4): 811–33.
- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). (2005). *World Investment Report 2005: Transnational Corporations and the Internationalization of R&D*. New York and Geneva.
- Wagle, S. (2011). *Investing across Borders with Heterogeneous Firms: Do FDI-Specific Regulations Matter?* Policy Research Working Paper 5914. World Bank, Washington, D.C.
- WEF (World Economic Forum). (2013). *Foreign Direct Investment as a Key Driver for Trade, Growth, and Prosperity: The Case for a Multilateral Agreement on Investment*. Global Agenda Council on Global Trade and FDI, Geneva.
- World Investment Report 2013: *Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. (2013). New York and Geneva.
- World Investment Report 2014: *Investing in the SDGs: An Action Plan*. (2014). New York and Geneva.
- Wren, C. y Jones, J. (2011). *Assessing the Regional Impact of Grants on FDI Location: Evidence from U.K. Regional Policy, 1985–2005*. *Journal of Regional Science*, 51 (3): 497–517.
- Yackee, J. (2009). *Do BITs Really Work? Revisiting the Empirical Link between Investment Treaties and Foreign Direct Investment*. In *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment: Bilateral Investment Treaties, Double Taxation Treaties, and Investment Flows*. Sauvant, K.P. y Sachs, L.L. (Eds.). Oxford: Oxford University Press.
-



ACCIONES ESTRATÉGICAS PARA PROFUNDIZAR LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN CENTROAMÉRICA

● Fernando Ocampo Sánchez

RESUMEN

Centroamérica cuenta con un mercado dinámico que crece constantemente y plantea nuevas demandas para las empresas y las autoridades de la región. En ese contexto, es necesario que el proceso de la integración económica centroamericana sea capaz de responder ante los cambios presentados, promueva la competitividad y mejore el clima de negocios del área, para así beneficiar a las partes involucradas en el comercio del istmo. Por estas razones, el presente escrito señala cinco acciones estratégicas para profundizar la integración económica centroamericana, tomando en cuenta áreas como la homologación de requisitos, el libre movimiento de mercancías y la armonización de la legislación regional. Dichas acciones son: a) profundizar los procesos de reconocimiento de registros sanitarios; b) fortalecer la Directriz Sanitaria y Fitosanitaria Centroamericana; c) analizar las regulaciones aplicables al intercambio comercial de las mercancías producidas en Regímenes Aduaneros Especiales; d) ampliar el porcentaje de armonización de las Normas De Origen Centroamericanas a la luz de las Normas De Origen negociadas en los distintos Tratados de Libre Comercio suscritos por los países de la región; y e) disminuir la cantidad de partidas no armonizadas del Arancel Centroamericano de Importación, a la luz de los programas de desgravación de los principales Tratados de Libre Comercio. Las siguientes páginas detallan dichas acciones y muestran los posibles impactos de su implementación, por lo tanto, se espera que este documento sirva como base para una amplia discusión sobre algunos de los retos más importantes de la integración centroamericana en la actualidad.

Palabras claves: Centroamérica, integración económica, unión aduanera.

ABSTRACT

Central America has a dynamic market that constantly grows and raises new demands for companies and authorities in the region. In this context, a strong integration process is needed to improve competitiveness, create a better business climate and promote trade in the isthmus. For those reasons, the next pages describe five strategic actions to deepen the economic integration of Central America, taking into account aspects such as the homologation of requirements, the free movement of goods and the harmonization of regional legislation. In sum, the proposed actions are: a) deepen the recognition of sanitary records; b) strengthen the Central American Sanitary and Phytosanitary Guidelines; c) analyze the regulations applicable to commercial exchange of the goods produced in Special Customs Regimes; d) increase the harmonization rate of the Central American Rules of Origin according to the Rules of Origin negotiated in the different FTAs signed by the countries of the region; and e) reduce the amount of non-harmonized items of the Central American Import Tariff, according to the tariff reduction programs of the main FTAs. The following pages detail those actions and show the possible impacts of their implementation; hence this document aims to contribute to a broad discussion about some of the most important challenges of regional economic integration in our days.

Key words: Central America, economic integration, customs union.

El autor es actualmente Decano y Profesor de Lead University, E-mail: fernando.ocampo@ulead.ac.cr. Este documento fue preparado por Fernando Ocampo, Consultor de la Unidad de la Unidad de Comercio Internacional e Industria, de la Sede Subregional de la CEPAL en México bajo la supervisión de Jorge Mario Martínez Piva, jefe de dicha Unidad. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización. La CEPAL ha autorizado al Centro de Investigación de Desarrollo Empresarial y Políticas Públicas de la Universidad Lead a reproducir el documento en su revista, con información estadística actualizada. El documento fue Impreso en Naciones Unidas • México, D. F. • Enero Copyright © 2017, Naciones Unidas. Todos los derechos reservados.

INTRODUCCIÓN

Centroamérica es un área pionera en los procesos de integración regional, ya que desde 1960 sus naciones suscribieron el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (TGIE); una herramienta comercial que demostró el apoyo y el compromiso de las Partes con el futuro económico y comercial de la región.

En 1993, el istmo potenció los lineamientos de dicho instrumento mediante la creación del Subsistema de Integración Económica (SIECA), la entidad que tiene el objetivo de alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva la Unión Económica de las naciones centroamericanas.

Como lo detallan las siguientes páginas, el proceso de integración económica ha generado múltiples réditos para los países centroamericanos, ya que hoy en día estas naciones gozan de un arancel externo común con altos niveles de armonización, socios comerciales regionales, altos flujos de comercio e inversión y una balanza comercial que tiende al crecimiento.

Sin embargo, este proceso de acercamiento entre las economías regionales tiene algunos retos pendientes, que podrían atenderse para mejorar la competitividad y el clima de negocios de la región. Por lo tanto, el presente escrito detalla cinco acciones estratégicas que se proponen para profundizar la integración económica en Centroamérica y explica los posibles impactos de su implementación.

Dichas acciones estratégicas toman en cuenta las prioridades de la Hoja de Ruta que ha trazado el Consejo de Ministros para la Integración Económica (COMIECO) para el futuro de la Unión Aduanera durante los próximos diez años y se proponen como la base para una amplia discusión sobre los pasos que se deben seguir para profundizar la integración económica.

Para tales fines, el documento expone la situación actual y las perspectivas de la Integración Económica Centroamericana, posteriormente detalla cinco acciones estratégicas para la profundización del proceso y muestra un panorama general sobre el futuro de la integración.

I. EL ESQUEMA DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

A. Contextualización

El proceso de integración económica centroamericana se sustenta en una serie de acuerdos que en conjunto definen las bases y guían su desarrollo: el Tratado General de Integración Económica Centroamericana (TGIE),

el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (Protocolo de Tegucigalpa), el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala) y el Acuerdo Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana (Acuerdo Marco); este último suscrito en diciembre de 2007, sobre la base de los principios establecidos en los instrumentos de integración regional vigentes.

El inicio formal del proceso se remonta al año 1960 con la suscripción del TGIE en 1960 y el establecimiento de un compromiso para avanzar hacia una región más integrada. Se definió un régimen de libre comercio para todos los productos originarios de los países, (con pocas limitaciones comprendidas en el Anexo A al TGIE), que ha promovido un importante crecimiento del comercio intrarregional, así como la creciente presencia de empresas de naturaleza y alcance centroamericano. La integración centroamericana ha generado que el mercado regional se convierta en uno de los principales motores que aceleraran el desarrollo de los países y se ha consolidado hoy en día como el proceso de integración más profundo y dinámico de toda América Latina.

En la década de los 90 los países actualizaron la normativa regional con la suscripción de dos instrumentos fundamentales. En 1991 se suscribió el Protocolo de Tegucigalpa en donde se crea el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y se consagra la nueva visión de Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Con este acuerdo, se moderniza el marco jurídico regional y se modifica la estructura institucional de la región. En 1993 se firma el Protocolo de Guatemala, en donde se reitera que la integración económica regional es un medio para maximizar las opciones de desarrollo de los países centroamericanos y vincularlos más provechosa y efectivamente a la economía internacional; y se resalta el compromiso para alcanzar, de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, la unión económica centroamericana. Para apoyar este proceso se constituye el Subsistema de Integración Económica, cuyo órgano técnico y administrativo es la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

En el 2007, y con el objeto de seguir avanzando en el proceso de integración regional, se suscribe en Guatemala el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana (Convenio Marco), y se define la unión aduanera se constituirá de forma gradual y progresiva y que su establecimiento sería el resultado del desarrollo de las siguientes tres etapas:

- Promoción de la libre circulación de bienes y facilitación del comercio
- Modernización y convergencia normativa
- Desarrollo institucional

Las disposiciones de estos acuerdos son complementadas por otra serie de instrumentos regionales que han sido suscritos para fortalecer y dar sustento al proceso de integración. Dentro de estos instrumentos resaltan el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, suscrito en 1984, mediante el cual se establece el régimen arancelario y aduanero de la región; y el Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios, firmado en el 2002, con el objetivo de establecer un marco jurídico para la liberalización del comercio de servicios y para la inversión entre las partes.

Este proceso de integración regional ha dado a los países beneficios económicos importantes observables en los crecientes flujos de comercio e inversiones intrarregionales, que han conducido a la creación de cadenas de producción regionalizadas. En este proceso, Centroamérica ha avanzado en eliminar o reducir significativamente las barreras comerciales más tradicionales: los aranceles internos. Hoy existe un régimen de libre comercio para todos los productos originarios de sus respectivos territorios, con las únicas limitaciones comprendidas en su Anexo A del TGIE; y se ha definido una política arancelaria regional frente a terceros países que da sustento al arancel externo común con una armonización de más del 95% de los rubros arancelarios. Adicionalmente, se ha consolidado la libre circulación de mercancías por los Estados, independientemente de su

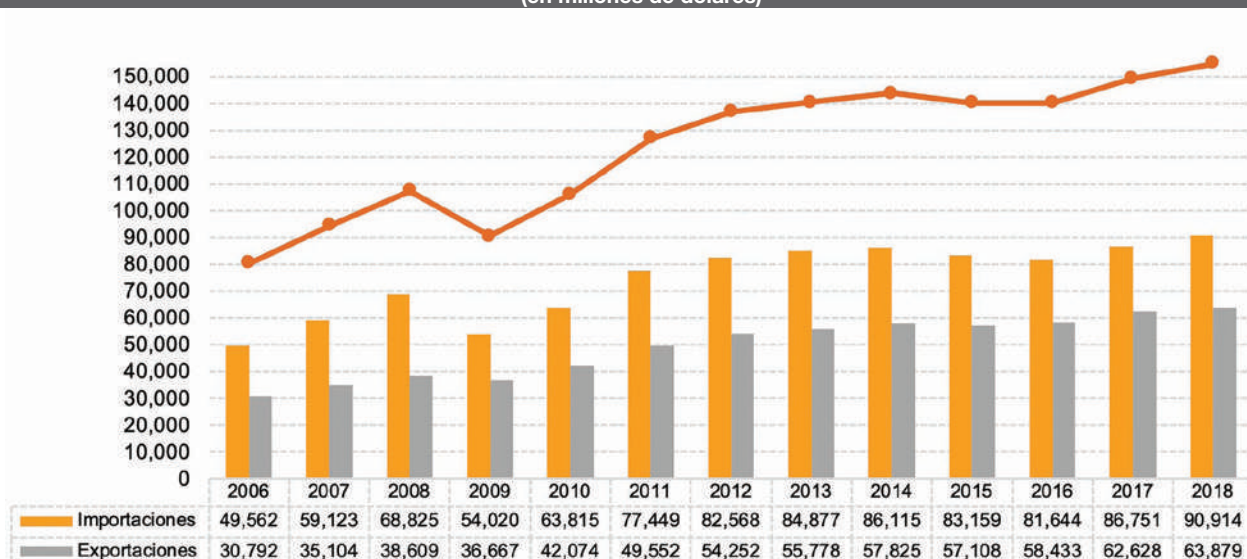
origen, mediante el cual los productos de terceros países que ingresan al territorio de la UA a través de una aduana periférica, cumpliendo con todos los requisitos y formalidades arancelarios y no arancelarios, pueden circular sin mayor problema, ya que con su paso por la aduana son despachados a libre práctica y se convierten automáticamente en mercancías de la UA.

A pesar de estos avances en el intercambio de bienes y servicios, en la agenda de la integración económica centroamericana existen áreas de mejora que facilitarían las inversiones, el comercio y la creación de cadenas de valor regionales. Entre estas áreas suele citarse la armonización de reglas de origen entre los distintos tratados de libre comercio (TLC) vigentes, la armonización de reglamentos técnicos, el mejor aprovechamiento de la directriz sanitaria y fitosanitaria, la implementación de una agenda común de facilitación del comercio, entre otras cosas.

La CEPAL ha promovido y acompañado el proceso de integración regional centroamericana desde sus inicios, y ha venido subrayando los beneficios que esta iniciativa aporta a la región. Por esta razón la CEPAL ha identificado algunas áreas dentro de la agenda de trabajo subregional, que puede apoyar para seguir consolidando el proceso de integración económica.

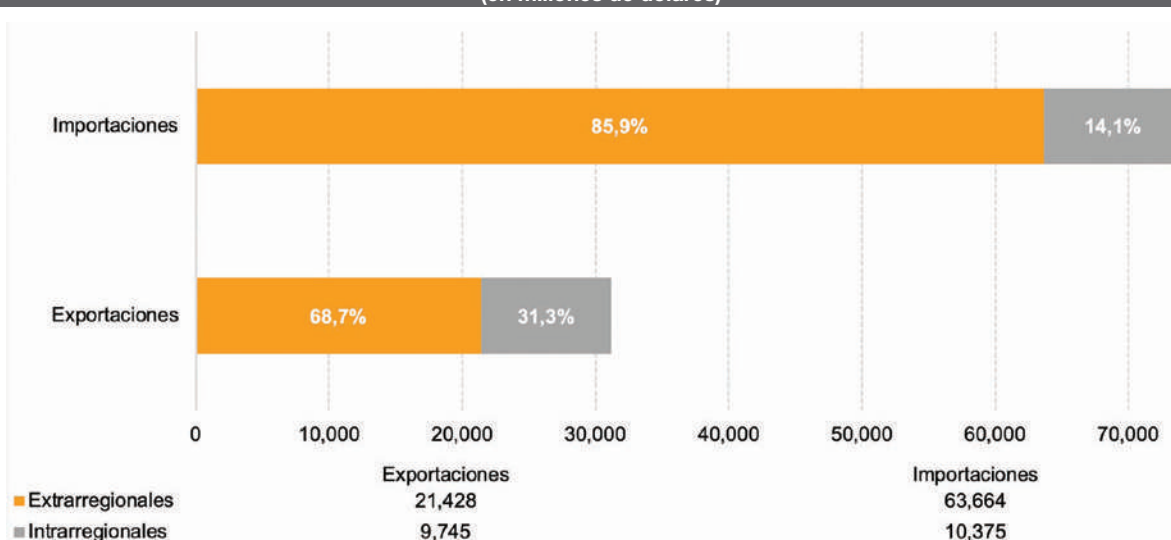
En este contexto, el estudio tiene como objetivo principal identificar cinco acciones estratégicas que puede abordar Centroamérica para profundizar su integración económica. Este documento será la base de una discusión sobre algunos retos más importantes de la integración subregional y los aportes que la CEPAL pueda dar a dicho proceso.

GRÁFICO 1 - CENTROAMÉRICA: COMERCIO DE BIENES Y SERVICIOS EN EL PERIODO 2006-2018
(en millones de dólares)



Fuente: Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica y el Centro de Comercio Internacional.

GRÁFICO 2 - CENTROAMÉRICA: COMERCIO DE BIENES DURANTE 2018
(en millones de dólares)



Fuente: Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica

B. El comercio de bienes y servicios en centroamérica

El comercio de bienes y servicios en Centroamérica creció de forma constante durante el periodo 2009-2018; el punto más alto en las exportaciones e importaciones se registró durante el 2018, cuando la región exportó US \$63.879 millones, e importó US \$90,914 millones.

Como se puede observar en el gráfico 1, en los años 2015 y 2016 se presentaron disminuciones en las exportaciones de Centroamérica, respecto al año anterior, tras encontrarse en periodo de crecimiento. De acuerdo con la SIECA, esta situación se debió principalmente a una contracción del 11% en las exportaciones extra regionales. Para estos años, el valor de las importaciones totales de Centroamérica fue cercana a los US \$85.000 millones, mientras que las exportaciones sobrepasaron los US \$57.000 millones.

El gráfico 2 muestra que los principales socios comerciales de Centroamérica se localizan fuera de la región. Para el 2018, en materia de bienes, Estados Unidos se mantuvo como el principal socio comercial, seguidos por la Unión Europea, México, China, y otros. El cuadro 1 muestra los principales productos vendidos por la región durante el 2018.

En el caso de las importaciones los productos más importantes durante el 2018 fueron los aceites de petróleo o de mineral bituminoso (13,1%), los medicamentos (3,7%), los automóviles de turismo y para el transporte de personas (3,3%), los teléfonos incluidos los teléfonos móviles (2,6%), los vehículos automóviles para transporte de mercancías (1,5%); y gas de petróleo y demás hidro-

carburos gaseosos (1,4%).

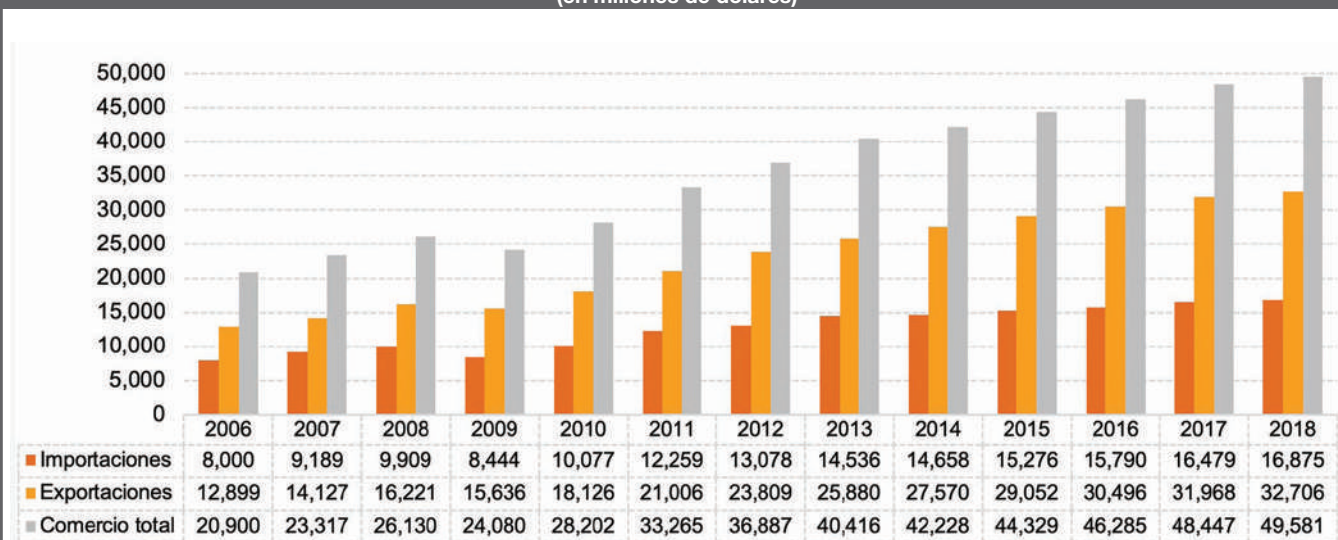
CUADRO 1 - Centroamérica: Principales productos exportados durante el 2018 (por mercado de destino)

Mercado Regional
- Medicamentos (4,5%) - Artículos para el transporte o envasado de plástico (3,6%) - Preparaciones alimenticias (3,4%) - Productos de panadería, pastelería o galletería (3,2%) - Agua, incluida el agua mineral y la gaseada (2,7%).
Mercado Extra Regional
- Café y sucedáneos (12,4%) - Bananas (12%) - Instrumentos y aparatos de medicina (11,4%) - Azúcar de caña o de remolacha (5,4%) - Dátiles, higos, piñas, aguacates, guayabas, mangos y mangostanes (5,1%)

Fuente: Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica.

El comercio de servicios de la región ha tenido otra dinámica, como se puede observar en el gráfico 3. El comercio de servicios ha crecido de forma constante desde el 2010 y tanto las exportaciones, como las importaciones registraron su más alto en el 2018. Además, es importante señalar que los principales servicios exportados por Centroamérica pertenecen al área de los viajes; los servicios de telecomunicaciones, informática e informa-

GRÁFICO 3 - CENTROAMÉRICA: COMERCIO DE SERVICIOS EN EL PERÍODO 2006-2018
(en millones de dólares)



Fuente: Centro de Comercio Internacional.

ción; los servicios de manufactura sobre insumos físicos pertenecientes a otros; los servicios de back office; y los servicios de transporte.

En el caso de los servicios importados, la región requiere principalmente los servicios de transporte; los servicios de viajes; los servicios de seguros y pensiones; así como los servicios de back office y financieros.

El intercambio económico descrito durante este apartado lleva a cabo a través de la plataforma comercial que Centroamérica ha venido consolidando desde hace muchos años. Dicha plataforma se conforma por los acuerdos de libre comercio que la región ha suscrito como bloque, los tratados comerciales negociados de forma bilateral y un proceso de unión aduanera en mejora permanente.

Los instrumentos regionales de Centroamérica les han generado acceso a los mercados de los Estados Unidos y la Unión Europea, sus dos socios comerciales fundamentales, mientras que los instrumentos bilaterales han abierto las puertas hacia China, Chile, Singapur y Taiwán, entre otros.

II. PRIORIDADES DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN CENTROAMÉRICA

Para avanzar en el proceso de integración económica, la región bajo el liderazgo del COMIECO y la SIECA, ha venido desarrollando distintas iniciativas y programas, los cuales en muchos casos son apoyados por la cooperación regional.

En este contexto surge el Programa Centroamericano de Ayuda para el Comercio (PCAC), que establece un marco para canalizar los fondos de cooperación en la región, en apoyo al cumplimiento de los objetivos del proceso de integración económica. La iniciativa pretende agrupar y evidenciar los flujos de ayuda financiera y los proyectos de cooperación que desarrollan diversos cooperantes y organismos multilaterales en el istmo, con el objetivo de mejorar el aprovechamiento de las oportunidades que se derivan en el comercio regional y multilateral. Específicamente, el programa monitorea la llegada, gestión y ejecución de fondos y revisa los resultados que dichos proyectos pueden generar a través de un modelo de gestión por resultados.

Como áreas prioritarias se han identificado cinco componentes para gestionar los proyectos de apoyo regional en materia de facilitación de comercio y competitividad, para los cuales sea necesario gestionar cooperación no reembolsable. La escogencia de estas áreas son producto de un detallado proceso de consulta con los distintos actores del subsistema de integración regional, y ha recibido el apoyo de las máximas autoridades para avanzar en temas de facilitación de comercio, competitividad, unión aduanera, logística y movilidad, integración regional y apoyo al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas; los componentes identificados son:

- Facilitar el comercio y la competitividad.
- Fortalecer y modernizar la conectividad e infraestructura.
- Obtener una optimización de los beneficios de

los Acuerdos Comerciales, en especial para las PYMES.

- Profundizar el proceso de Integración Regional.
- Contribuir con el Fortalecimiento Institucional (dimensión nacional y regional).

Para apoyar el avance de estos componentes, la región diseñó la Hoja de Ruta de la Unión Aduanera, con el objeto de identificar las acciones específicas para apoyar el proceso de integración regional.

A. La Hoja de Ruta de la Unión Aduanera

De conformidad con el mandato emanado de la Cumbre de Presidentes celebrada en Placencia, Belice, en diciembre de 2014 ¹, el COMIECO, suscribió una Hoja de Ruta para Avanzar en la Unión Aduanera 2015-2024, la cual incorpora acciones específicas para avanzar en el proceso sobre la base de las tres etapas establecidas en el Convenio Marco: facilitación del comercio, modernización y convergencia normativa y desarrollo institucional.

En la primera etapa de facilitación comercial, se busca ampliar los niveles de competitividad regionales y nacionales a través de iniciativas que permitan mejorar los tiempos en los puestos fronterizos y disminuir los costos de trámites. Específicamente se propone:

- Análisis de las regulaciones aplicables al intercambio comercial de las mercancías producidas en regímenes aduaneros especiales
- Revisión y análisis de las mercancías contenidas en el Anexo A del TGIE
- Implementación de las 5 medidas de trámites comunes en fronteras (medidas prioritarias de corto plazo).
- Definición de las condiciones para el establecimiento de aduanas periféricas y del rol de las aduanas intrafronterizas
- Diseño e implementación de una plataforma digital de comercio para la transmisión de documentos y datos comerciales de la región.
- Armonización de procedimientos, sistemas administrativos y pautas y directrices comunes por parte de los Servicios Aduaneros.
- Validación e implementación de la estrategia centroamericana de facilitación del comercio y competitividad con énfasis en la integración fronteriza.
- Modernización de los puestos fronterizos.

En el apartado de modernización y convergencia nor-

mativa se propone modernizar y armonizar los instrumentos regionales, entre los cuales se incluyen la armonización del arancel externo común, la normativa regional que rige el comercio, contar con un mecanismo para impulsar la convergencia de los diferentes tratados de libre comercio suscritos e iniciar los trabajos para la definición del funcionamiento de las aduanas periféricas. Como acciones concretas se definen las siguientes:

- Promover mecanismos regionales de convergencia de los acuerdos comerciales vigentes con socios comunes.
- Armonización del Arancel Centroamericano de Importación
- Revisión y modernización de la normativa regional que lo requiera.
- Elaboración de una normativa regional de política de competencia
- Revisión del Convenio de Compatibilización de los Tributos Internos y sus Instrumentos

Finalmente, en la etapa de desarrollo institucional se busca desarrollar insumos a través de un estudio para fortalecer los mecanismos de coordinación sectorial e intersectorial e impulsar la actualización de los reglamentos operativos y del funcionamiento de la institucionalidad regional. Concretamente se dispone:

- Estudio para el desarrollo institucional de la Integración Económica Centroamericana
- Fortalecer los mecanismos sectoriales e intersectoriales de coordinación y comunicación
- Actualización de los reglamentos operativos y de funcionamiento de la institucionalidad del Sub-sistema Económico.

Esta Hoja de Ruta tiene un horizonte de 10 años y será evaluada cada dos años por el COMIECO.

III. ACCIONES ESTRATÉGICAS PARA PROFUNDIZAR LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Sobre la base de las prioridades definidas en la Hoja de Ruta de la Integración Centroamericana, y tomando en cuenta los diferentes programas que ya se ejecutan a nivel regional para atender algunas de esas prioridades con el respaldo de la cooperación internacional, se han identificado las siguientes cinco acciones estratégicas para apoyar algunos de los retos más importantes de la integración centroamericana.

Estas acciones son:

¹ El mandato específico de la Declaración de Placencia señala: "10. Instruir a los Ministros competentes, a elaborar una hoja de ruta que contemple tiempos, plazos y responsables para los trabajos conducentes al establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana de conformidad con el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana. Para ello, instruimos a todas las Autoridades que ejercen funciones vinculadas con el intercambio comercial que, bajo el liderazgo y coordinación de los Ministros responsables de la integración económica regional, aceleren los trabajos conducentes para ese fin, enfatizando en la facilitación del comercio, la armonización de los procedimientos aduaneros, la eliminación de barreras no arancelarias al comercio regional, tales como las relacionadas con medidas sanitarias y fitosanitarias y a regulaciones de carácter técnico".

- Profundización en los procesos de reconocimiento de registros sanitarios para mejorar su impacto en tiempo y costos.
- Fortalecimiento de la Directriz Sanitaria y Fitosanitaria Centroamericana para ampliar su impacto y facilitar el movimiento entre las categorías de los productos incluidos.
- Análisis de las regulaciones aplicables al intercambio comercial de las mercancías producidas en Regímenes Aduaneros Especiales (Tratamiento Diferenciado a nivel Centroamericano en contraposición con las disposiciones del DRCAFTA y otros Tratados de Libre Comercio).
- Propuesta para ampliar el porcentaje de armonización de las normas de origen centroamericanas a la luz de las normas de origen negociadas en los distintos Tratados de Libre Comercio suscritos por los países de la región.
- Propuesta para disminuir el porcentaje de partidas no armonizadas del Arancel Centroamericano de Importación a la luz de los programas de desgravación de los principales Tratados de Libre Comercio.

A continuación, se detallan el estado de situación de cada una de ellas y las acciones sugeridas para avanzar en el proceso de integración.

A. Profundización en los procesos de reconocimiento de registros sanitarios para mejorar su impacto en tiempo y costos

De conformidad con el Protocolo de Guatemala, los países se comprometen a constituir de manera gradual y progresiva una UA entre sus territorios, con el objetivo de brindar libertad de tránsito a las mercancías. Para apoyar estos esfuerzos, se ha venido trabajando en el establecimiento de un proceso de armonización regional de la normativa técnica en general, con el objeto de favorecer al consumidor y fomentar el mejoramiento de la calidad de la producción centroamericana.

En este contexto, los países han constituido en muchos sectores un único grupo de reglas aplicables al comercio de los productos, sin que ello implique la creación de obstáculos innecesarios que dificulten el intercambio comercial.

Específicamente el Artículo 26 del Protocolo de Guatemala establece:

Artículo 26. Los Estados Parte se comprometen a armonizar y adoptar normas y reglamentos técnicos comunes de mercado que se dirigirán únicamente a satisfacer los requerimientos para la protección de la

salud humana, animal y vegetal, el medio ambiente, la seguridad y el cumplimiento de estándares mínimos de calidad.

Esta disposición se despliega ampliamente en el Reglamento Centroamericano de Medidas de Normalización, Metrología y Procedimientos de Autorización (RCNMPA), que desarrolla las disposiciones del Protocolo de Guatemala y del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio, con el objeto de que las medidas de normalización, procedimientos de autorización y de gestión metrológica de los países no creen obstáculos innecesarios al comercio intrarregional.

Adicionalmente, el Artículo 3 del Acuerdo Marco dispone como uno de los objetivos de la etapa de Promoción de la Libre Circulación de Bienes y Facilitación de Comercio, el establecer y garantizar el cumplimiento de medidas de facilitación de comercio dirigidas a perfeccionar el libre comercio intrarregional y agilizar la circulación en el territorio aduanero, de las mercancías originarias y no originarias.

Sobre la base de esta normativa, los Estados Centroamericanos han desarrollado una estrategia para promover procedimientos que faciliten el reconocimiento mutuo de registros sanitarios, y con ello se avance en la facilitación del comercio intrarregional. El reconocimiento admite que el registro otorgado en un país para productos elaborados en la región, pueda ser reconocido por los demás Estados sin que realice nuevamente toda la tramitología asociada al proceso de registro; sino más bien mediante un proceso simplificado y ágil, que incide en una disminución en el tiempo y los costos para las empresas.

Tradicionalmente, el requisito de obtener un registro sanitario para poder comercializar una mercancía se ha considerado por los operadores de comercio como una barrera al intercambio en la región, ya que, si un producto no cuenta con el registro sanitario debidamente aprobado, no podrá ponerse a disposición de los consumidores. Para atender esta problemática, se ha desarrollado un sistema de reconocimiento de registros que reduce el tiempo de espera para comercializar los bienes en los países centroamericanos; facilitando que las empresas mejoren su competitividad al no tener que registrar individualmente los productos en cada país y atrasar por varios meses la venta a los consumidores.

El Acuerdo de Obstáculos Técnicos de la Organización Mundial de Comercio (Acuerdo OTC), dispone que los registros sanitarios se consideran procedimientos de evaluación de la conformidad definidos como “todo pro-

cedimiento utilizado, directa o indirectamente, para determinar que se cumplen las prescripciones pertinentes de los reglamentos técnicos o normas”. Como modelos aplicables, en el Anexo 1 del Acuerdo OTC se establecen: el muestreo, la prueba e inspección; la evaluación, la verificación y garantía de la conformidad; el registro, la acreditación y la aprobación.

Con base en ello, el registro es considerado un mecanismo para determinar que una mercancía cumple con la normativa regulatoria establecida en un país o región y que la misma se encuentra regulada por las disciplinas establecidas en dicho Acuerdo. Por lo tanto, un registro sanitario puede ser sujeto a reconocimiento en los términos del Acuerdo OTC, que específicamente señala en el Artículo 6 esta posibilidad.

Artículo 6: Reconocimiento de la evaluación de la conformidad por las instituciones del gobierno central.

6.1 Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos 3 y 4, los Miembros se asegurarán de que, cada vez que sea posible, se acepten los resultados de los procedimientos de evaluación de la conformidad de los demás Miembros, aun cuando esos procedimientos difieran de los suyos, siempre que tengan el convencimiento de que se trata de procedimientos que ofrecen un grado de conformidad con los reglamentos técnicos o normas pertinentes equivalente al de sus propios procedimientos.

Específicamente, el proceso de reconocimiento mutuo facilita que cada Estado acepte que un producto que ha sido registrado en otro país centroamericano pueda comercializarse en su territorio con el número de registro original. La Resolución No. 269-2011 (COMIECO-LXI) aprueba el procedimiento de Reconocimiento de los Registros Sanitarios de Alimentos y Bebidas Procesados, señalando que este procedimiento es aplicable únicamente a los productos originarios de los países miembros de la UA, e indicando expresamente los requisitos que deben cumplirse para obtener dicho reconocimiento:

- Información del solicitante,
- Datos específicos del producto,
- Certificado de libre venta y el pago correspondiente a la vigilancia sanitaria que se requiere del reconocimiento de producto,
- Una vez recibida la información, la misma disposición desarrolla el procedimiento que se requiere seguir para obtener el reconocimiento,
- Presentación de los requisitos señalados ante la autoridad sanitaria para su verificación,
- Ingreso de la información a la base de datos de

cada país,

- Reconocimiento del registro en un plazo no mayor de 24 horas.

La vigencia del reconocimiento del registro será la misma que el período de vigencia que se indique en el certificado de libre venta y que corresponde a la vigencia del registro del país de origen. La vigilancia y la verificación corresponden a los Ministerios de Salud de cada país, los cuales tienen la obligación de comunicar a la autoridad sanitaria del país de origen los incumplimientos en caso de presentarse alguno.

Tal y como se observa en el cuadro 2, en la actualidad este proceso de reconocimiento mutuo de registros en Centroamérica se aplica únicamente a ciertos sectores: productos cosméticos, productos higiénicos, alimentos procesados para consumo humano, plaguicidas de uso doméstico, medicamentos de uso humano, medicamentos veterinarios y afines y productos para alimentación animal.

CUADRO 2 - CENTROAMÉRICA: SECTORES CON RECONOCIMIENTO DE LOS REGISTROS SANITARIOS ²

Sector	Observaciones
Productos cosméticos	Reconocimiento de registros en aplicación a nivel centroamericano.
Productos higiénicos	Reconocimiento de registros en aplicación a nivel centroamericano.
Alimentos procesados de consumo humano	Reconocimiento de registros en aplicación a nivel centroamericano. No aplica a productos frescos solo procesados.
Plaguicidas de uso doméstico	Reconocimiento de registros en aplicación a nivel centroamericano.
Medicamentos de uso humano	Reconocimiento de registros en aplicación a nivel centroamericano.
Medicamentos veterinarios y afines	Reconocimiento de registros en aplicación a nivel centroamericano.
Productos para alimentación animal	Reconocimiento de registros en aplicación a nivel centroamericano.

Fuente: Elaboración propia con base en los Reglamentos Centroamericanos sobre el Reconocimiento de Registros.

Cada uno de estos Reglamentos establece un procedimiento específico que desarrolla de manera detallada los requisitos, plazos y formalidades que deben cumplirse

² Es necesario resaltar que el procedimiento de reconocimiento de registros sanitarios en Centroamérica solamente aplica a productos originarios centroamericanos

para obtener dicho reconocimiento.

Adicionalmente, se ha establecido una agenda regional para continuar avanzando en otras áreas como: fertilizantes y enmiendas de uso agrícola, plaguicidas botánicos de uso agrícola, plaguicidas microbiológicos de uso agrícola, semillas y productos naturales para uso medicinal y agroquímicos (véase el cuadro 3).

Los avances en cada una de las discusiones varían, sin embargo; es de esperar que en el futuro cercano estos sectores cuenten con un Reglamento Técnico Centroamericano (RTCAs), en donde se armonicen los procedimientos.

Conforme se avanza en la puesta en vigor de estos reglamentos técnicos, es necesario evaluar la efectividad, analizar áreas de mejora que permitan avanzar en la implementación y seguir profundizando el mecanismo. Se cuenta ya con plataforma informática regional para facilitar el reconocimiento mutuo de registros sanitarios; que en su primera fase ha iniciado con el RTCA de alimentos. Este sistema se aloja actualmente en la plataforma digital de la SIECA y se denomina “Sistema de Integración Regional para Registros Sanitarios (SIRRS). Sus principales características son:

- Dos actores dentro del proceso: País Origen como aquel que tiene el registro sanitario y País Destino que es donde se quiere solicitar un reconocimiento mutuo.
- Un proceso con el rol de facilitador en la consulta del registro sanitario del país origen hacia el país destino permitiendo el intercambio de mensajes entre los países para la realización de sus trámites de reconocimiento mutuo.
- Para el intercambio de mensajes, una plataforma digital de Integración.

- Para aquellos países que no cuentan con sistema, una aplicación específica dentro de la plataforma les permite solicitar trámites de reconocimiento mutuo y aprobar o rechazar dichos trámites.
- Un servicio que debe exponer cada país para proporcionar la información requerida de los registros sanitarios del País Origen.

Una vez que se consolide la aplicación del SIRRS y finalice el período de pruebas, se incluirán nuevos sectores, con el objetivo de que en el futuro cercano todos los procesos de reconocimiento de registros que funcionen en la región centroamericana se realicen mediante esta plataforma digital.

1. Acciones propuestas e impacto de su implementación

El éxito de este sistema depende por un lado de la facilidad con que los usuarios puedan hacer uso del mismo y, por otro, de que continuamente se incorporen nuevos sectores y se amplíe la base de aplicación. Este es un tema que no solamente se ha incorporado en la normativa regional, sino que también en los distintos acuerdos comerciales suscritos por los países de la región con otros socios, sobre la base de las disposiciones del Acuerdo sobre Obstáculos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo OTC).

Por ello, y para continuar apoyando el proceso de integración regional, se propone desarrollar una propuesta para continuar fortaleciendo el proceso de reconocimiento mutuo, incluyendo un análisis del impacto en tiempo y costo que han generado los procesos de reconocimiento de registros sanitarios para las empresas. Este análisis microeconómico analizaría las diferencias que se generan en términos de costos monetarios entre la modalidad de registros vigente y aquella cuando el registro se realiza

CUADRO 3 - CENTROAMÉRICA: SECTORES EN PROCESO PARA TENER EL RECONOCIMIENTO DE LOS REGISTROS SANITARIOS

Sector	Situación actual
Fertilizantes y enmiendas de uso agrícola	Se encuentra en proceso de discusión el procedimiento de reconocimiento de registros. El RTCA fue sometido a revisión y fue aprobado recientemente mediante Resolución COMIECO No. 374-2015 que entrará en vigor el 04 de mayo de 2016.
Plaguicidas botánicos de uso agrícola	El RTCA armonizado será sometido a revisión por parte del grupo técnico. Se encuentra pendiente la discusión del procedimiento de reconocimiento de registros.
Plaguicidas microbiológicos de uso agrícola	El RTCA armonizado será sometido a revisión por parte del grupo técnico. Se encuentra pendiente la discusión del procedimiento de reconocimiento de registros.
Semillas	No ha sido discutido por parte del grupo técnico el procedimiento de reconocimiento de registros de variedades de semillas.
Productos naturales para uso medicinal	En proceso de conclusión la reglamentación técnica centroamericana, para la aplicación futura del reconocimiento de registros. A la fecha, el procedimiento de reconocimiento ya fue concluido, pero no ha sido aprobado por COMIECO.
Agroquímicos	Debe reiniciarse el proceso de discusión del RTCA de registro de agroquímicos y posteriormente el procedimiento de reconocimiento del registro.

Fuente: Elaboración propia con base en los Reglamentos Centroamericanos sobre el Reconocimiento de Registros.

bajo el reconocimiento mutuo; así como el tiempo de duración del trámite entre uno y otro. Adicionalmente, se estudiarían los efectos indirectos que se derivan del ahorro para las empresas al hacer uso a nivel centroamericano de los procedimientos de reconocimiento de los registros sanitarios.

Con base en estas experiencias, se determinarían acciones concretas para apoyar el fortalecimiento de los procedimientos de reconocimiento de registros. Asimismo, se podrían cuantificar los beneficios directos que generan el proceso, estimar el impacto de trasladar el mismo mecanismo a otros sectores que hoy no cuentan con un RTCA y facilitar el comercio intrarregional, es especial para las pequeñas y medianas empresas que no disponen de una estructura que le permita estar visitando todos los países de la región para inscribir unitariamente sus productos.

B. Fortalecimiento de la Directriz Sanitaria y Fitosanitaria Centroamericana para ampliar su impacto y facilitar el movimiento entre las categorías de los productos incluidos

El Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios tiene por objeto:

(...) regular las medidas sanitarias y fitosanitarias que puedan afectar directa o indirectamente el comercio entre los Estados Parte y evitar que se constituyan en barreras innecesarias al comercio, así como desarrollar las disposiciones legales para armonizar gradual y voluntariamente las medidas y procedimientos en materia sanitaria y fitosanitaria en el comercio intrarregional y con terceros países, con el propósito de proteger la salud y la vida humana y de los animales o para preservar la sanidad de los vegetales de conformidad con lo establecido en el Protocolo de Guatemala y en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) de la OMC; el cual se considera como normativa supletoria.

Se establecen como principios generales la transparencia, la armonización y la equivalencia de las medidas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios; así como la no discriminación arbitraria o injustificable. El control sanitario y fitosanitario de mercancías en el comercio internacional tiene un valor trascendente por las posibles repercusiones que ese comercio pudiera tener en la sanidad animal y vegetal del lugar de destino. Sin embargo, es necesario evitar que los países afecten el intercambio comercial con barreras injustificadas y restrictivas al movimiento de productos de origen animal y vegetal.

Para la elaboración y aplicación de este tipo de medidas los países evitarán que las mismas generen obstáculos innecesarios al comercio y no podrán aplicarlas como represalias comerciales o de otra naturaleza ante la aplicación de una medida sanitaria o fitosanitaria de otro país.

Según el Artículo 4, las medidas necesariamente deberán:

- Estar basadas en principios científicos y que no se mantengan sin evidencia científica suficiente.
- Estar basadas en un análisis de riesgo.
- No entrañar un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr el nivel adecuado de protección a la vida y a la salud humana y animal o preservar la sanidad de los vegetales.
- No crear una restricción encubierta al comercio entre los Estados Parte.
- Estar basadas en medidas, normas, directrices o recomendaciones internacionales, excepto cuando se demuestre científicamente que estas medidas, normas, directrices o recomendaciones no constituyen un medio eficaz o adecuado para proteger la vida o la salud humana (inocuidad de los alimentos) y animal o para preservar la sanidad de los vegetales en su territorio.
- Identificar, cuando proceda, las desviaciones de la medida que se vaya a adoptar con la normativa internacional o regional existente.

Por otra Parte, las autoridades sanitarias y fitosanitarias de cada uno de los países centroamericanos establecerán como equivalentes aquellas medidas sanitarias y fitosanitarias, aun cuando difieran de las suyas o de las utilizadas por el otro país, cuando se muestre de manera objetiva y se sustente científicamente que las medidas logran el mismo nivel de protección sanitaria y fitosanitaria.

Sobre la base de estas disposiciones, el Consejo de Ministros para la Integración Económica (COMIECO), emitió la Directriz Sanitaria y Fitosanitaria Centroamericana para la Facilitación del Comercio de Envíos y Mercancías Centroamericanas, mediante la Resolución No. 338 del 17 de enero de 2014.

Dicha normativa tiene como objetivo “establecer los procedimientos que permitan simplificar la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias con el propósito de facilitar el comercio de envíos y mercancías, atendiendo consideraciones sobre el riesgo asociado a los mismos, así como a sistemas de producción, áreas o sitios de producción y establecimientos de transformación”.

Para el cumplimiento de la disposición anterior se establecen los siguientes objetivos específicos:

- Mejorar el control en la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias para facilitar el comercio de envíos y mercancías.
- Categorizar mediante la elaboración de un listado de envíos y mercancías, según el riesgo asociado.
- Simplificar los documentos y agilizar los procedimientos relacionados con el comercio de envíos y mercancías.

De igual forma, el texto indica que las autoridades competentes en materia sanitaria y fitosanitaria de los Estados Parte serán las responsables de aplicar la directriz y emitir los siguientes documentos:

- Aviso de Ingreso;
- Certificado Fitosanitario; y
- Certificado Sanitario, cuando corresponda. El formato para tales documentos fue establecido mediante los anexos de la resolución.

De forma concreta, la directriz genera una lista de criterios, no excluyentes, para la categorización de las mercancías o envíos según el nivel de riesgo, los requerimientos para la comercialización de las mismas de acuerdo con la categoría establecida, el formato del listado de mercancías, un procedimiento para la exclusión de mercancías en el listado y otro para el cambio de categoría.

Nótese que, ante situaciones de emergencia sanitaria o fitosanitaria, relacionadas con un envío o mercancía, las autoridades competentes podrán cambiar temporalmente la categoría, suministrando la justificación técnica con fundamento científico a los demás Estados Parte para que realicen el análisis respectivo. Adicionalmente, cuando se determine que el nivel de riesgo de un producto ha variado, la Directriz establece la posibilidad de cambiar la mercancía a una categoría diferente, en donde si el nivel de riesgo es menor, los requerimientos que deberá cumplir al momento de la exportación también serán menores.

Sin embargo, como se analizará más adelante, este último procedimiento para mover un producto entre una categoría y otra no se ha establecido con claridad en el Reglamento, ni dispone de una secuencia lógica de etapas que facilite la discusión técnica y permita la toma de decisiones por parte de las autoridades correspondientes. Lo anterior, ha generado muchas dificultades al momento en que un país presenta una solicitud para actualizar el nivel de riesgo de una mercancía específica, imposibilitando con ello que se puedan reducir los requisitos para ese producto, que por sus características actuales presenta un riesgo asociado menor al que había sido considerado cuando se suscribió la Directriz. Tal y como se observa en la figura 1, la Directriz Sanitaria establece una

serie de criterios para la categorización de mercancías o envíos según el nivel de riesgo, los cuales podrán utilizarse individual o conjuntamente.

FIGURA 1 CRITERIOS PARA LA CATEGORIZACIÓN DE MERCANCÍAS O ENVÍOS SEGÚN EL NIVEL DE RIESGO

Tipo de mercancía o envío	Situación sanitaria o fitosanitaria
Reconocimiento en la aplicación de la normativa de regionalización según OIE, CIPFF	Sistema de producción
Medidas de mitigación del riesgo	Métodos y técnicas de transformación y procesamiento
Capacidad para albergar, reproducir y transportar plagas y enfermedades	Relación o asociación con plagas cuarentenarias o enfermedades de interés entre los Estados Parte
Presentación, tipo de empaque, embalaje y almacenamiento	Medio de transporte
Uso de la mercancía en destino	Antecedentes históricos comerciales
Avances tecnológicos y científicos	Análisis de riesgo

Fuente: Elaboración propia con base en la Directriz Sanitaria.

Esta Directriz se aplica a las mercancías o envíos que se comercialicen independientemente de su origen con base en la categorización del riesgo sanitario o fitosanitario. Los criterios anteriores sirvieron de base para establecer las siguientes categorías de riesgo y establecer requerimientos específicos para cada una de ellas (véase el cuadro 4).

Con base en la categorización anterior, todas las mercancías vegetales y animales catalogadas como riesgosas, fueron distribuidas utilizando la tipología que se puede visualizar en el cuadro 5.

La incorporación o exclusión de mercancías en las listas anteriores dependerá del visto bueno de las autoridades competentes de cada Estado Parte. En caso de desconformidades, estas serán elevadas a conocimiento del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Los Estados Parte deberán hacer copia de sus discusiones a la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SECAC).

1. Acciones propuestas e impacto de su implementación

Como ya se ha mencionado, la Directriz Sanitaria y Fitosanitaria Centroamericana para la Facilitación del

Comercio de Envíos y Mercancías establece un procedimiento detallado para incluir o excluir envíos y mercancías en el listado. Sin embargo, el procedimiento para el cambio de condición es poco claro, y en la práctica ha imposibilitado que se materialicen movimientos entre categorías de manera eficiente.

CUADRO 4 : CATEGORÍAS DE RIESGO Y REQUERIMIENTOS RESPECTIVOS

Categoría	Detalle	Requerimientos
A	Mercancías o envíos de Alto Riesgo Sanitario y Fitosanitario	Aviso de Ingreso por parte del Estado Parte de Destino
		Certificado Sanitario o Fitosanitario
		Inspección al ingreso al Estado Parte de destino
B	Mercancías o envíos de Mediano o Moderado Riesgo Sanitario y Fitosanitario	Certificado Sanitario o Fitosanitario
		Inspección aleatoria a su ingreso al Estado Parte de destino
C	Mercancías o envíos de Bajo o Insignificante Riesgo Sanitario y Fitosanitario	Inspección aleatoria a su ingreso al Estado Parte de destino

Fuente: Elaboración propia con base en la Directriz Sanitaria.

Específicamente, el artículo 7 dispone que cuando una autoridad competente de un país interesado pretenda cambiar la categoría de un envío o mercancía, deberá enviar una solicitud a las autoridades competentes de los otros países justificando técnicamente el cambio, a efecto de que puedan analizarla, resuelvan y comuniquen al solicitante lo que corresponda en un período no mayor a 60 días calendario. Adicionalmente se establece que, si un país no responde dentro del plazo establecido, la solicitud de cambio se tendrá por aceptada.

El problema se presenta en el caso específico de que algún país objete la solicitud de cambio de categoría. Este deberá justificar su posición, obligando al país interesado (si discrepase de la justificación), a acudir al Comité

de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias establecido en el Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios, para presentar sus alegatos. Una vez trasladada la disyuntiva al Comité no se establece un procedimiento claro que indique como resolverla; situación que incide en la posibilidad de realizar cambios de categoría en el listado y que se avance en el proceso.

Para atender esta situación y fortalecer la aplicación de la Directriz, se propone desarrollar una propuesta de procedimiento ágil para facilitar los acuerdos y realizar cambios de categoría en el listado de envíos y mercancías. La propuesta, debe incluir disposiciones que atiendan los casos que se lleven ante el Comité, producto de una disyuntiva entre dos autoridades sanitarias. En el análisis, deberán prevalecer siempre los criterios basados en una justificación científica, en la no imposición de barreras al comercio y en general en las reglas del Acuerdo Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC y el reglamento centroamericano sobre la materia.

Para cada situación, debería revisarse la evaluación de la probabilidad de riesgo, así como las consecuencias económicas, sanitarias y fitosanitarias que pueda ocasionar la presencia de esa mercancía de origen animal o vegetal en el territorio de otro país. La revisión de este análisis implica distintas etapas que permitirán validar el resultado final. El esquema general de la revisión deberá contemplar cuatro componentes básicos: identificación de peligros, evaluación de riesgos (que podrá realizarse desde un punto de vista cuantitativo o cualitativo), gestión de riesgo y comunicación de los mismos a los interesados.

El impacto directo de este procedimiento vendría dado por la posibilidad de mover y avanzar productos de una categoría a otra, armonizando riesgos sanitarios, reduciendo requisitos para la exportación e importación y facilitando el comercio en la región centroamericana.

C. Análisis de las regulaciones aplicables al intercambio comercial de las mercancías producidas en Regímenes Aduaneros Especiales

El artículo XI del Tratado General de Integración Económica Centroamericana establece que ninguno de los Estados signatarios concederá subsidios a la exportación de mercancías destinadas al territorio de los otros

CUADRO 5 : FORMATO DEL LISTADO DE MERCANCÍAS O ENVÍOS

Código SAC del producto	Nombre de la mercancía o envío	Tipo de presentación	Categorías			Excepciones
			A	B	C	

Fuente: Resolución No. XXXVIII.

Estados.

Artículo XI. Ninguno de los Estados signatarios concederá, directa o indirectamente, subsidios a la exportación de mercancías destinadas al territorio de los otros Estados, ni establecerá o mantendrá sistemas cuyo resultado sea la venta de determinada mercancía, para su exportación a otro Estado contratante, a un precio inferior al establecido para la venta de dicha mercancía en el mercado nacional, tomando debidamente en cuenta las diferencias en las condiciones y términos de venta y tributación, así como los demás factores que influyan en la comparación de los precios.

De conformidad con este compromiso, los países acordaron no conceder, directa o indirectamente, subvenciones a la exportación de mercancías destinadas al territorio de los otros Estados Parte, ni mantener o establecer sistemas cuyo requisito sea la exportación de determinado bien a otro país, a un precio inferior al establecido para la venta del mismo en el mercado de quien realiza la actividad exportadora.

Adicionalmente, esta normativa se recoge en el Artículo 8 del Protocolo de Guatemala al proscribirse el uso de subvenciones ya sean directas o indirectas, para productos que se comercien en la zona de libre comercio de la región; así como en el Artículo 21 del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, que autoriza exonerar del pago de derechos arancelarios a la importación solamente para aquellos productos que se importen para utilizarlos como insumos en las empresas dedicadas a la exportación hacia terceros mercados, es decir, fuera de la región centroamericana.

Las anteriores disposiciones se complementan con la regulación a nivel regional sobre los distintos regímenes aduaneros; los cuales se regulan a través del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA), clasificándolos en definitivos, temporales o suspensivos y liberatorios. Entre los temporales o suspensivos están la Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo; y entre los liberatorios se encuentran las zonas francas.

Artículo 98. Admisión Temporal para el perfeccionamiento activo.

Admisión temporal para perfeccionamiento activo es el ingreso al territorio aduanero con suspensión de tributos a la importación, de mercancías procedentes del exterior, destinadas a ser reexportadas, después de someterse a un proceso de transformación, elaboración o reparación u otro legalmente autorizado. Previo cumplimiento de los requisitos, formalida-

des y condiciones establecidas en el Reglamento podrá importarse definitivamente un porcentaje de las mercancías sometidas al proceso de transformación, elaboración o reparación u otro autorizado bajo este régimen, de acuerdo a lo que establezca la autoridad competente.

Sobre el tema de zonas francas, el artículo 101 del CAUCA dispone:

Artículo 101. Zonas francas.

Zona franca, es el régimen que permite ingresar a una parte delimitada del territorio de un Estado Parte, mercancías que se consideran generalmente como si no estuviesen en el territorio aduanero con respecto a los tributos de importación, para ser destinadas según su naturaleza, a las operaciones o procesos que establezca la autoridad competente.

De acuerdo con este conjunto de disposiciones, se ha dispuesto en el régimen de intercambio comercial Centroamericano que los bienes producidos en una zona franca no gozan del tratamiento arancelario preferencial regional, ya que los mismos se elaboran en bajo el amparo de un régimen de excepción y en condiciones que son consideradas especiales, a diferencia del régimen por el que operan las empresas que se instalen en el territorio aduanero nacional y fuera de una zona franca.

Todas estas disposiciones fueron analizadas por el Consejo de Ministros de Integración Económica de Centroamérica (COMIECO), el cual en sesión del 24 de octubre del 2001 dispuso lo siguiente:

1. Teniendo en cuenta que los productos de las zonas francas y de empresas en régimen de perfeccionamiento activo no gozan de libre comercio en las relaciones intrarregionales, es preferible armonizar en el sentido que todos los países apliquen a dichos productos tratamiento nacional; es decir, que mantengan el estatus que establecen las leyes nacionales de cada país.
2. Mantener un estricto control de las importaciones de cada país a efecto de que los productos de las zonas francas y de empresas de perfeccionamiento activo no ingresen en régimen de libre comercio.
3. Controlar que el Formulario Único Aduanero Centroamericano (FAUCA) no se utilice en forma indebida para efectos de las importaciones de los productos de zonas francas y de empresas de perfeccionamiento activo.

Sobre la base de todas estas disposiciones, es claro

que a nivel regional existe una prohibición de otorgar subsidios de exportación a las manufacturas, lo cual ha servido de justificación para que los gobiernos del área denieguen el trato preferencial a productos manufacturados en la región por empresas que operan bajo el régimen de zona franca.

Como complemento de lo anterior, hay que subrayar que algunos de los incentivos que se otorgan al amparo de las zonas francas que operan en Centroamérica fueron considerados como subvenciones a la exportación de conformidad con la definición prevista en el artículo 3 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC (ASMC), en tanto que el otorgamiento del régimen estaba condicionado a que las mercancías se exportaran. Lo anterior respalda la disposición del Artículo XI del TGIE.

La efectividad de esta prohibición se mantuvo en la región por muchos años, hasta que los países centroamericanos negociaron acuerdos de libre comercio en donde se acordó tratamientos distintos para productos elaborados bajo el régimen de zona franca, otorgando en algunos casos un tratamiento preferencial al amparo del tratado a todos aquellos productos que cumplan de la regla de origen y que provengan de un Estado Parte, independientemente del lugar donde se haya producido ese bien. El análisis reviste particular interés en aquellos casos en que los derechos y las obligaciones que se derivan de un acuerdo comercial aplican igualmente para el comercio entre países centroamericanos.

1. Acciones propuestas e impacto de su implementación

La situación descrita en el apartado anterior requiere de una evaluación detallada del tratamiento de los productos de zona franca que se da entre las disposiciones del sistema de integración económica centroamericana y los acuerdos comerciales suscritos por los países centroamericanos. Mientras que en el primero se indica claramente la prohibición de que los bienes producidos en estos regímenes especiales se beneficien del tratamiento arancelario centroamericano, en otros acuerdos se deja abierta esa posibilidad de recibir esos beneficios con el solo cumplimiento de la regla de origen, independientemente del lugar donde haya sido producida esa mercancía.

En algunos casos concretos, estas disposiciones podrían afectar lo establecido en el esquema centroamericano, corriéndose el riesgo de trasladar el comercio intraregional de productos de zona franca, al amparo de otro acuerdo comercial.

Para atender esta disyuntiva y revisar la normativa

regional sobre la materia, la región podría analizar el tratamiento para regímenes espaciales a nivel centroamericano, a la luz de las disposiciones específicas de los acuerdos comerciales suscritos por la región y las nuevas legislaciones sobre la materia que se han adoptado en algunos países (para adecuar la legislación a la normativa de la OMC). Este diagnóstico permitiría preparar una propuesta que actualice la normativa Centroamérica dentro de este contexto.

La revisión de la normativa regional permitiría lograr una armonización en un área trascendental que representa una gran cantidad de exportaciones para los países de la región, generando un impacto positivo en la armonización y facilitación del comercio para todos los operadores que intercambian sus productos en la región.

D. Propuesta para ampliar el porcentaje de armonización de normas de origen centroamericanas a la luz de las normas de origen negociadas en los distintos Acuerdos de Libre Comercio suscritos por los países de la región

El Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías es el instrumento jurídico que regula la determinación y demás procedimientos relacionados con el origen de las mercancías, de acuerdo con su Artículo 1. Dicho reglamento fue modificado mediante las resoluciones No. 156-2006 y No. 247-2009 del Consejo de Ministros para la Integración Económica (COMIECO). El Reglamento tutela las diversas áreas temáticas como se muestran en la figura 2.

El ámbito de aplicación del reglamento se circunscribe al intercambio comercial de mercancías al amparo de las disposiciones contenidas en los instrumentos jurídicos de la integración económica centroamericana, mientras que la base de la clasificación arancelaria es el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) y el Acuerdo de Valoración Aduanera es el instrumento utilizado para determinar el valor de una mercancía o de un material.

Adicionalmente, este reglamento contiene un Anexo en donde se establecen las reglas de origen específicas que aplican para el intercambio de mercancías regionales, así como de una lista de productos en los que a la fecha no ha sido posible lograr un acuerdo regional sobre la regla de origen aplicable. El cuadro 6 incluye los capítulos no armonizados, los cuales corresponden principalmente a productos textiles.

Además de las reglas no armonizadas, debe mencionarse que el Anexo no es aplicable en su totalidad a Panamá hasta que complete todos los trámites relacionados su proceso de incorporación al subsistema económico

CUADRO 6 : NORMAS DE ORIGEN QUE NO ESTÁN ARMONIZADAS POR MEDIO DEL REGLAMENTO CENTROAMERICANO SOBRE EL ORIGEN DE LAS MERCANCÍAS

Capítulo	Posiciones arancelarias excluidas
Capítulo 60: Tejidos de punto	60.01 – 60.06
Capítulo 61: Prendas y Complementos (Accesorios), de vestir, de punto	61.01 – 61.17
Capítulo 62: Prendas y complementos (Accesorios), de vestir, excepto los de punto	62.01 – 62.17
Capítulo 63: Los demás artículos textiles confeccionados; juegos; prendería y trapos	63.01 – 63.10
Capítulo 96: Manufacturas diversas	9619.00.40 - 9619.00.90

Fuente: Resolución No. 268-2011 (COMIECO-LXI), del 2 de diciembre de 2011.

FIGURA 2 : PRINCIPALES TEMAS DEL REGLAMENTO CENTROAMERICANO SOBRE EL ORIGEN DE LAS MERCANCÍAS

Disposiciones sobre las Reglas de Origen

- Mercancías originarias
- Operaciones o procesos mínimos
- Incorporación de materiales indirectos
- Acumulación de Origen
- Valor de Contenido Regional
- Porcentajes de mínimos
- Mercancías fungibles
- Disposiciones sobre surtidos o juegos de mercancías
- Disposiciones sobre accesorios, repuestos y herramientas
- Disposiciones sobre envases y materiales de empaque en mercancías presentadas para la venta a por menor
- Disposiciones sobre contenedores, materiales y productos de embalaje
- Transbordo y expedición directa o tránsito internacional
- Regulaciones para las mercancías originarias importadas entre las Partes

Procedimientos aduaneros relacionados con el origen de las mercancías

Otras disposiciones

- Regulaciones sobre los recursos y las sanciones
- Disposiciones para la Administración

Fuente: Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías.

regional. En el Protocolo de Incorporación este país se compromete a realizar una transición progresiva al libre comercio regional y adoptar las reglas de origen centroamericanas que se hayan acordado. Sin embargo, establece una serie de excepciones que aumentan el listado de productos que no tienen una regla de origen armonizada entre los 6 países.

Específicamente, Panamá suscribió los siguientes compromisos en relación con el régimen de origen, de acuerdo con el artículo 6 del Protocolo:

- Aplicar el Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías y su Anexo a partir de la entrada en vigor del presente Protocolo, salvo las excepciones contenidas en el Anexo 6 (a).
- En un plazo no mayor de seis (6) meses a partir de la entrada en vigor del Protocolo, el país celebrará negociaciones con los demás países miembros del Subsistema de Integración Económica Centroamericana para armonizar las reglas de origen específicas, cuya aplicación fue exceptuada en la Sección II del Anexo 6 (a).

Al momento de la suscripción del acuerdo, Panamá estableció 208 excepciones al Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías. Posteriormente, mediante Resolución N° 369-2015 de COMIECO se modificó dicha disposición, disminuyendo hasta 193 las normas de origen específicas que regulan de forma especial el comercio con Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador con Panamá.

Las condiciones anteriores muestran la existencia de distintos espacios donde las normas de origen centroamericanas no están armonizadas. No obstante, el análisis de los distintos Tratados de Libre Comercio suscritos por la región, muestran que en estos instrumentos existen posiciones conjuntas y, por ende, regímenes de origen armonizados.

Tal es el caso del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana, en el cual el Capítulo Cuatro en su Anexo 4.1 muestra normas de origen armonizadas, dado el principio de multilateralidad establecido en los artículos 1.1 y 2.1 del Tratado. Una situación similar a la que sucede en el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.

Conviene finalmente en este apartado mencionar que, para efectos de aplicar el principio de acumulación de origen establecido en el Reglamento Centroamericano, sólo se podrá aplicar siempre y cuando las reglas de origen se encuentren armonizadas entre Centroamérica y Panamá. En el caso particular de las reglas de origen

contenidas en el anexo 6.2 (Excepciones al Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías) la acumulación de materiales, mercancías y de procesos productivos se podrá aplicar siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones específicas.

1. Acciones propuestas e impacto de su implementación

Para lograr un mayor aprovechamiento del proceso de integración económica regional debe promoverse la acumulación de origen y el aprovechamiento de las cadenas globales de valor.

Como complemento de este proceso, se ha construido en Centroamérica una extensa red de acuerdos comerciales que ha sido desarrollada individualmente o en bloque, ofreciendo oportunidades que no han sido exploradas o impulsadas como parte de una política regional articulada, que promueva el avance de los países hacia una mayor integración, y de paso logre un mayor aprovechamiento de los acuerdos comerciales.

Como se ha mencionado anteriormente, todavía existe en la región un grupo de reglas de origen no han logrado armonizarse. Sin embargo, esos mismos productos no armonizados en materia de origen sí tienen una regla específica en el marco de otros acuerdos comerciales como el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (DRCAFTA).

Por ello, se propone que la región centroamericana desarrolle un trabajo de análisis del tratamiento que en materia de origen reciben los productos no armonizados en otros acuerdos comerciales, y facilite la discusión del tema en la región para avanzar en la armonización en esta área.

Adicionalmente, se trabajaría en el desarrollo de políticas orientadas al desarrollo de cadenas de valor o encadenamientos productivos, promoviendo una estrategia para favorecer y aprovechar las posibilidades de acumulación de origen³, en particular para las pequeñas y medianas empresas que no cuentan con recursos y capacidad técnica para identificarlos por sus propios medios; y mucho menos dimensionar el impacto de la figura de la acumulación de origen en sus actividades productivas. Es justamente, en esta área donde se debe proponer políticas concretas para lograr una mayor articulación de las políticas nacionales y regionales que garanticen un mejor y mayor aprovechamiento de la integración regional y de la red de acuerdos comerciales con socios extra regionales.

E. Propuesta para disminuir el porcentaje de partidas no armonizadas del Arancel Centroamericano de Importación a la luz de los programas de desgravación de los principales acuerdos comerciales

Hoy en día Centroamérica dispone de un régimen de libre comercio que aplica para todos los productos originarios de sus respectivos territorios, con las únicas limitaciones comprendidas en su Anexo A del Tratado General de Integración Económica. Con base en ello, los bienes que cumplan con la regla de origen centroamericana están exentos de los derechos a la importación y exportación, los derechos consulares y todos los demás impuestos y sobrecargas a la importación o exportación que se cobren en razón de ellas, ya sean nacionales, municipales o de otro orden. De igual manera, se aplica trato nacional a todos los bienes originarios de los países parte y están exentos de toda restricción o medida de carácter cuantitativo, con excepción de las medidas de control que sean legalmente aplicables por razones de sanidad, de seguridad o de policía.

Este régimen se complementa con una política arancelaria regional frente a terceros países (arancel externo común), cuyos parámetros se definieron desde la década de los noventa. El Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, es el instrumento que fija los principios y bases para la definición de la política arancelaria centroamericana; incorporando un Anexo A, que comprende el Arancel Centroamericano de Importación y un Anexo B, que contiene la legislación centroamericana sobre el valor aduanero de las mercancías.

El Arancel Centroamericano de Importación es la normativa en donde se dispone la nomenclatura para la clasificación oficial de las mercancías que sean susceptibles de ser importadas al territorio de los Estados, así como los derechos arancelarios a la importación y las normas que regulan la ejecución de sus disposiciones. El Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) conforma la clasificación oficial de las mercancías de importación y exportación a nivel centroamericano y está basado en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA) de la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

De acuerdo con las disposiciones del Consejo de Ministros, Centroamérica aplica una política arancelaria

³ Según la Organización Mundial de Aduanas, el concepto de "acumulación" permite a los países que son Parte de un acuerdo comercial preferencial compartir la producción y observar conjuntamente las disposiciones pertinentes sobre normas de origen, a saber, un productor de una Parte contratante de una zona de libre comercio está autorizado a utilizar materias de otra Parte contratante sin perder el carácter originario de dicha materia a efectos de las normas de origen aplicables. Dicho de otro modo, el concepto de acumulación o de normas de origen acumulativas permite a los productos de un país de una zona de libre comercio ser objeto de una transformación posterior o ser añadidos a otros productos en otro país de dicha zona como si fueran originarios de este último país. De este modo, la producción se puede añadir a las materias de otros países sin perder el carácter original, ofreciendo así oportunidades adicionales para obtener otras materias. Este hecho amplió esencialmente la definición de productos originarios y proporciona flexibilidad para entablar relaciones económicas entre los países de una zona de libre comercio. Por consiguiente, con el concepto de acumulación en una zona de libre comercio, se fomenta el uso de materias y procesos de fabricación en dicha zona. Este hecho promueve la integración económica entre los países Miembros de una zona de libre comercio.

basada en los siguientes niveles arancelarios:

- 0%: Bienes de Capital y Materias Primas no producidas en la región
- 5%: Materias Primas producidas en Centroamérica
- 10%: Bienes Intermedios producidos en Centroamérica
- 15%: Bienes de Consumo Final

Es necesario señalar que, a pesar de estos lineamientos, existen excepciones a estos niveles que se si bien se han implementado para atender situaciones especiales tales como: criterios de carácter fiscal, compromisos multilaterales adquiridos en la OMC y situaciones propias de alguna rama de producción centroamericana; han incidido directamente en la posibilidad de avanzar en el proceso de armonización.

Con base en estos parámetros, la región ha venido desarrollando un proceso para armonizar los derechos arancelarios frente a terceros. Hoy en día, de un total de 6,389 rubros arancelarios se encuentran armonizados el 95,7%, lo que implica que solamente el 4,3% está pendiente; esencialmente en áreas como medicamentos, metales, petróleo y productos agropecuarios. Los detalles se pueden observar en los cuadros 7 y 8.

CUADRO 7 : ARANCEL EXTERNO COMÚN

Posiciones	Rubros	Porcentaje
Posiciones arancelarias totales del SAC	6389	100,0
Posiciones armonizadas	5846	95,7
Desarmonizados	352	4,3

Fuente: Secretaría de Integración Económica Centroamericana.

CUADRO 8 : SITUACIÓN DE LOS RUBROS DESARMONIZADOS

Posiciones	Rubros	Porcentaje
Posiciones desarmonizadas	352	100,0
Productos agrícolas	188	53,4
Máquinas y aparatos	32	9,1
Medicamentos	29	8,2
Metales	25	7,1
Petróleo	13	3,7
Textiles y confección	12	3,4
Madera	10	2,8
Otros	43	12,3

Fuente: Secretaría de Integración Económica Centroamericana.

Dentro de los productos que no tienen un arancel externo común, hay más de 180 rubros que no están armonizados dada su sensibilidad, en donde sobresalen la carne y los despojos comestibles de animales bovinos, porcinos y de aves de corral, productos lácteos, maíz, arroz, productos de la molinería, azúcar, determinados vinos y bebidas espirituosas. En el siguiente cuadro se pueden observar en detalle el desglose de los rubros desarmonizados agrupados por sector.

Los efectos derivados de la formación de una unión aduanera provocan una serie de consecuencias para los países que la conforman, pero también pueden implicar beneficios indirectos para terceras economías. Es claro que el efecto directo de la conformación de una UA depende de algunos factores como el tamaño y número de países miembros; del volumen de comercio que se genere entre quienes conforman el bloque comercial, de los niveles arancelarios que se apliquen previo al proceso de integración; de la creación o desviación que se genere como resultado de ese acuerdo y del grado de elasticidad de la oferta y demanda del producto en particular. A lo anterior también debe sumarse el grado de armonización del arancel externo aplicado por quienes forman la zona de libre comercio.

Si se analizan los incisos arancelarios a 8 dígitos en los cuales los cinco países⁴ de la región no mantienen el mismo derecho de importación aplicable a terceros países y aplican un arancel de nación más favorecida diferenciado para estos códigos arancelarios, es posible determinar dónde se encuentran los sectores productivos más “sensibles” de la región, especialmente en el sector agropecuario como: carnes de pollo, cerdo y res, productos lácteos, arroz, azúcar, papa, cebolla y frijoles entre otros.

En el caso particular de Panamá, si bien el país se comprometió a aplicar el código y la descripción del Arancel Centroamericano de Importación en el Protocolo de Incorporación al Subsistema de Integración Económica⁵, también estableció un Anexo con una serie de productos exceptuados que incrementaron el porcentaje de aranceles no armonizados. El instrumento señala que Panamá debe negociar con los demás países para diseñar un cronograma para la armonización de estos derechos arancelarios a la importación; sobre todo considerando que luego del proceso de incorporación al Subsistema, se incrementaron el número de líneas arancelarias no armonizadas en la región.

Esta misma disparidad arancelaria se refleja también en los tratamientos que reciben los productos no armonizados en el marco de los acuerdos comerciales vigentes en cada país. Los denominados productos “sensibles” o

⁴ No se incluye Panamá.

⁵ Panamá adoptó el Protocolo de incorporación mediante la Ley No. 26 del 17 de abril de 2013.

con niveles arancelarios más altos se ubican en las canastas de mayor plazo de desgravación o de exclusión en los acuerdos con terceros. Para otro grupo de productos, aunque excluidos de los compromisos de desgravación arancelaria, la diferencia en el arancel NMF de los productos desarmonizados provoca un riesgo de desviación de comercio.

1. Acciones propuestas e impacto de su implementación

Para avanzar en el proceso de armonización del arancel externo común y seguir profundizando la integración en Centroamérica, la región podría disminuir el porcentaje de partidas no armonizadas del Arancel Centroamericano de Importación a la luz de los programas de desgravación de los principales acuerdos comerciales. Las condiciones acordadas en los Tratados de Libre Comercio (principalmente DR-CAFTA y UE) para los productos desarmonizados, hace que las diferencias arancelarias y las sensibilidades que impiden avanzar en la armonización del arancel regional para terceros países deban analizarse con detenimiento.

Si se estudia la cobertura del DR-CAFTA, uno de los principales instrumentos de la política comercial vigente en la región por cuanto regula el comercio con el principal socio comercial, se observa que para el año 2026 prácticamente todos los productos provenientes de un país miembro del Acuerdo gozarán de libre comercio, a excepción de azúcar, maíz (para Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador) y papa y cebolla (para Costa Rica).

Específicamente, el Acuerdo obliga a cada Parte a eliminar progresivamente sus aranceles de conformidad con el programa de reducción de aranceles negociado. Existen distintas categorías de desgravación arancelaria, ocho de las cuales son de aplicación exclusiva para productos del sector agrícola. En términos generales, estas categorías se congregan en seis grandes grupos:

- Acceso inmediato
- Desgravación en cinco años
- Desgravación entre diez y doce años
- Desgravación en quince años, desgravación entre diecisiete y veinte años
- Productos cuyo arancel no se desgrava representados por la categoría H.

Aquellos productos a los que se les estableció un plazo de desgravación de 10 años o menos, ya se encuentran en libre comercio. Adicionalmente, para algunas de estas categorías en el sector agrícola se establecieron contingentes arancelarios que permiten el ingreso de determinada cantidad de producto en condiciones de libre comercio.

Una vez alcanzado el volumen establecido por la cuota, toda importación adicional que se realice del bien deberá pagar los aranceles correspondientes de acuerdo con el calendario de desgravación. Conviene resaltar que los productos más sensibles se encuentran ubicados en las canastas de mayor plazo, o bien, en aquellas que cuentan con la posibilidad de una reducción no lineal de los aranceles.

La cobertura tan amplia de este acuerdo y la estructura de desgravación de aranceles adoptada determina que en los próximos años la mayoría de los productos sensibles, que gozan de arancel externo común no armonizado en Centroamérica estarán en libre comercio con el principal socio comercial, los Estados Unidos, así como con otros socios. Por ello, es oportuno realizar un análisis del grado de protección arancelaria efectiva que existe para los productos más sensibles a la luz de los programas de desgravación de los principales acuerdos regionales. Con ello, se determinará la posibilidad de que mercancías que hoy tienen aranceles consolidados en la OMC más altos que sus socios centroamericanos, puedan reducir el arancel mínimo consolidado por un país de la región (permitiendo la armonización del arancel externo común), considerando que las importaciones en ese sector específico se realizarían amparadas a alguno de los acuerdos comerciales vigentes en Centroamérica.

El avance en la armonización del arancel externo común tendría un impacto directo en la circulación de esas mercancías en la región, facilitando su movimiento a través de los países, y reduciendo costos y trámites.

IV. El futuro de la integración económica de Centroamérica: Consideraciones finales

Durante los últimos años, el proceso de integración económica centroamericana ha logrado avances significativos en su profundización, lo cual le ha permitido generar un marco para mantener un ritmo sostenido de crecimiento del comercio de bienes y servicios intrarregional. A pesar de ello, todavía deben enfrentarse retos importantes para seguir profundizando el proceso.

La economía mundial se ve afectada por distintos fenómenos y cambia continuamente. Las nuevas tendencias comerciales basadas en cadenas globales de valor y grandes bloques comerciales obligan a los esquemas de integración existentes a romper paradigmas y rediseñar sus estrategias para poder competir.

No cabe duda de que Centroamérica es una de las regiones del hemisferio que muestra mayores avances en el proceso de integración económica. La visión estratégica que se ha venido impulsando desde los años 90 ha ge-

nerado una serie de condiciones que han favorecido un aumento continuo del intercambio de bienes y servicios entre los países. Este proceso, ha sido complementado por la suscripción de distintos acuerdos de libre comercio que ha fomentado una mayor participación de los países del istmo en la economía internacional.

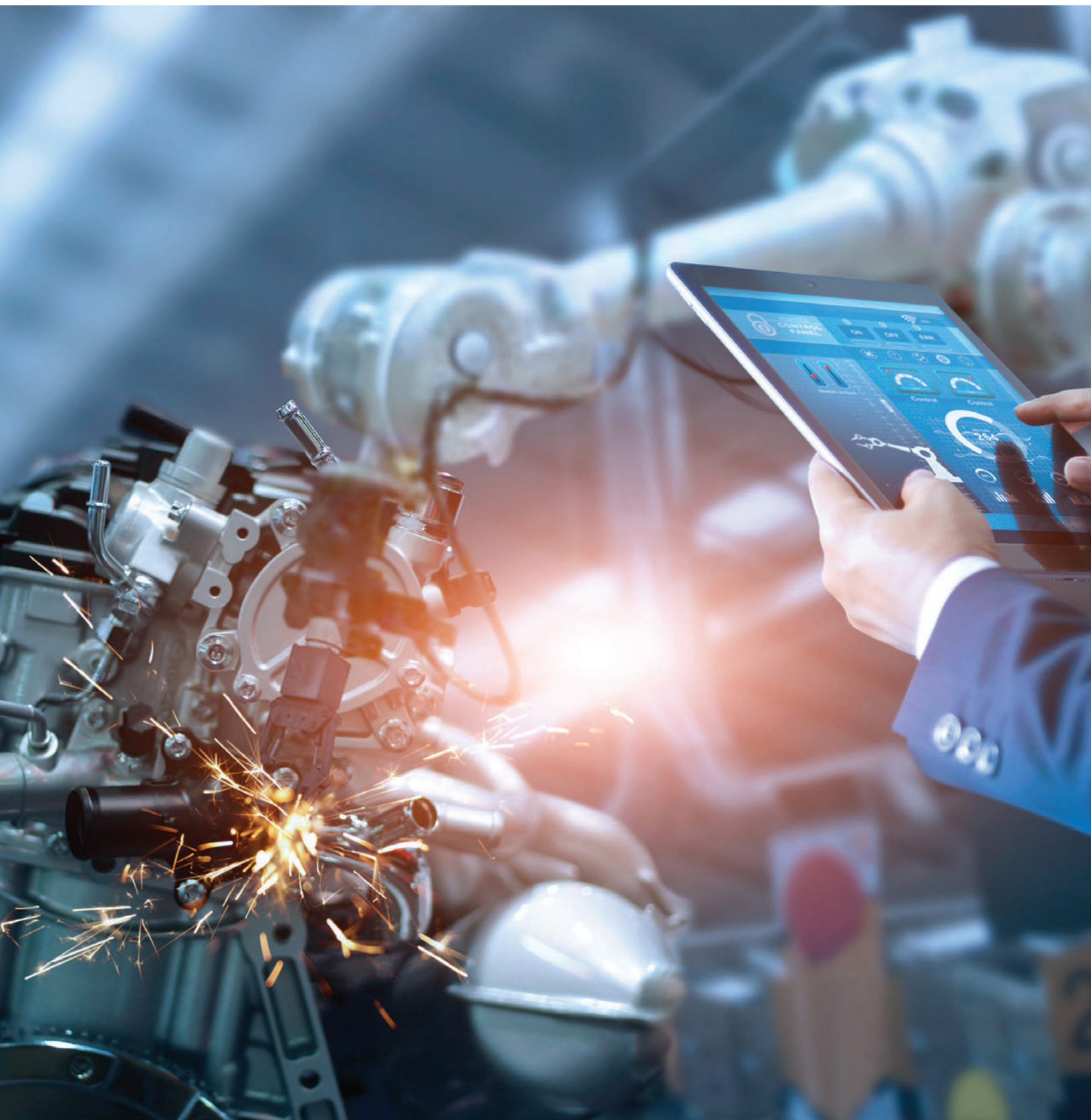
En este ámbito, los impulsos derivados de los acuerdos negociados como bloque regional en los últimos años (Estados Unidos y la Unión Europea principalmente), han contribuido también a profundizar la integración desde otra perspectiva, apoyando el proceso de incorporar mejores prácticas en beneficio de un mayor intercambio comercial.

Por ello, las cinco áreas de acción que se han identi-

cado para apoyar a través del análisis y estudio por parte de la CEPAL, presentan hoy un nivel de madurez y desarrollo que les permite avanzar en un contexto en que, las disposiciones de los acuerdos comerciales negociados con terceros, no deberían ser más profundas que las aplicadas a nivel intra centroamericano; sino que deberían servir de base para apoyar el desarrollo de la normativa regional y el proceso de integración económica en todas sus dimensiones. De igual manera, la evaluación del impacto en tiempo y costos generado por ciertos procesos como el de reconocimiento de registros, permitirá evaluar el grado de efectividad de los mismos e identificar acciones para mejorarlos, extenderlos a otras áreas o modificarlos en caso de que fuese necesario.

BIBLIOGRAFÍA

- Código Uniforme Aduanero Centroamericano*, Ciudad de Guatemala, Guatemala. (1993).
- Convenio Marco para el establecimiento de una Unión Aduanera entre los territorios de la República de El Salvador y la República de Guatemala*, Ciudad de Guatemala, Guatemala. (2007).
- Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano*, Ciudad de Guatemala, Guatemala (1984).
- Hoja de Ruta para avanzar en la Unión Aduanera (2015-2020)*, Ciudad de Guatemala, Guatemala. (2015).
- ITC (Centro de Comercio Internacional). (2016). *Trade Map* (Base de datos).
- OEA (Organización de Estados Americanos). (2012). *Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*, Washington, Estados Unidos.
- OMC (Organización Mundial del Comercio). (1994). *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. Ginebra: Suiza.
- Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo De Guatemala)*, Ciudad de Guatemala, Guatemala. (1993).
- Reglamento Centroamericano de Medidas de Normalización, Metrología y Procedimientos de Autorización*. (1999).
- Reglamento Centroamericano sobre Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios*, Ciudad de Guatemala, Guatemala. (2002).
- Reglamentos Centroamericanos sobre el Reconocimiento de Registros*, Ciudad de Guatemala, Guatemala. (2013).
- Resolución No. 269-2011 (COMIECO-LXI)*. (2011). Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- SICA (Sistema de la Integración Centroamericana). (2014). *XLIV Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA*, Placencia, Belice.
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana). (2016). *Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica*, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Tratado de Libre Comercio Centroamérica - Estados Unidos - República Dominicana*, Washington, Estados Unidos. (2006).
- Tratado General de Integración Económica Centroamericana*, Ciudad de Guatemala, Guatemala. (1993).
- Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios*, Ciudad de Guatemala, Guatemala. (2002).



UNA NUEVA FASE EN LAS RELACIONES ENTRE CHINA Y LATINOAMÉRICA: COOPERACIÓN EN CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

● José Manuel Salazar-Xirinachs

RESUMEN

Además de gran socio comercial, fuente de inversión extranjera directa y gran constructor de infraestructura, China es cada vez más una potencia tecnológica. Este artículo argumenta que ha llegado el momento para una mayor cooperación en ciencia, tecnología y educación para la innovación entre China y América Latina, y explora algunas áreas concretas de oportunidad. Sin embargo, este potencial estará fuertemente influenciado por la evolución de las relaciones entre los EE. UU. y China, no solo en lo que respecta a la “guerra comercial” sino a la competencia más profunda de superpotencias en las áreas de Inteligencia Artificial y tecnologías avanzadas en general.

Palabras claves: Ciencia, tecnología, innovación, China, cooperación

ABSTRACT

In addition to being a large trading partner, a source of direct foreign investment and a large infrastructure builder, China is increasingly a technological power. This article argues that the time has come for greater cooperation in science, technology and education for innovation between China and Latin America, and explores some specific areas of opportunity. However, this potential will be strongly influenced by the evolution of relations between the US and China, not only in regard to the “trade war” but also in regard to the deeper superpowers’ competition in the areas of Artificial Intelligence and advanced technologies in general.

Key words: Science, technology, innovation, China, cooperation.

El autor es Ex Director General Adjunto y Director Global de Empleo, OIT (2005-2014); Ex Director Regional para América Latina y el Caribe, OIT (2015-2018); Ex Ministro de Comercio Exterior de Costa Rica (1997-98) y Profesor invitado de LEAD University. El autor desea agradecer a Enrique Dussel-Peters por los valiosos comentarios a una versión anterior de este documento.
E-mail: jmsalazarx@yahoo.com.

Este artículo se basa en una conferencia dada por el autor en Xi'an, China, el 17 de junio de 2019 en un Foro sobre Innovación y Cooperación para el Desarrollo. Agradezco a Monserrat Monge su valioso apoyo en la traducción de este artículo.

El progreso tecnológico de China ha sido tan espectacular como el crecimiento de su economía desde 1978. Los indicadores de tecnología colocan a China justo detrás de los Estados Unidos, que tiene un ingreso per cápita mucho más alto. En algunas áreas, como la inteligencia artificial, muchos observadores consideran que China ya es, o pronto se convertirá, en el líder mundial, y lo mismo se aplica a muchas otras tecnologías modernas. A pesar de que China aún tiene mucho trabajo por hacer, su surgimiento como líder tecnológico está cambiando la distribución global de los recursos de conocimiento en el mundo.

Esta nueva realidad debe ser reconocida por los países latinoamericanos y llevar a un replanteamiento de las relaciones y la estrategia de la región con esa potencia emergente. Específicamente, América Latina no solo debe seguir viendo a China como un importante comprador de productos básicos, fuente de inversión en infraestructura y fuente de financiamiento, sino que también debe ver a China como un socio importante para el aprendizaje tecnológico y el crecimiento convergente.

Desde una perspectiva china, además de su atención en sus vastos recursos naturales y su mercado grande y en crecimiento, China también debe ser consciente de las economías y las fuerzas laborales más sofisticadas de América Latina y la aspiración compartida de lograr desarrollo, crecimiento inclusivo y mejores estándares de vida. Esto se traduce en muchas oportunidades para asociaciones mutuamente beneficiosas con gobiernos, empresas y universidades de América Latina en materia de ciencia, tecnología e innovación.

De hecho, China y América Latina ya han comenzado a colaborar en ciencia, tecnología y educación, aunque hay un largo camino por recorrer. Este artículo profundiza en estos temas y argumenta que ha llegado el momento y está lleno de oportunidades para una mayor cooperación en ciencia, tecnología y educación para la innovación entre China y América Latina. Sin embargo, este potencial estará fuertemente influenciado por la evolución de las relaciones entre los EE. UU. y China, no solo en lo que respecta a la “guerra comercial” sino a la competencia más profunda de superpotencias en las áreas de Inteligencia Artificial y tecnologías avanzadas en general.

EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS ENTRE CHINA Y LATINOAMÉRICA

Los tres canales principales de la relación económica entre China y América Latina y el Caribe (ALC) hasta ahora han sido: comercio, Inversión Extranjera Directa (IED) y construcción de infraestructura.

El comercio de bienes entre China y ALC ha crecido dramáticamente en los últimos diez años a más de 300 mil millones de dólares en 2018. Esto ha hecho de China el mercado de exportación más importante para Sudamérica y el segundo para ALC en su conjunto, mientras que ALC es el cuarto socio comercial de China.¹

El segundo canal en la relación económica es la Inversión Extranjera Directa (IED), que creció con fuerza desde 2007, tanto en nuevas inversiones como en fusiones y adquisiciones.² La inversión china en ALC se estima en alrededor de US \$ 10 mil millones por año, aproximadamente el 5% de los flujos totales de IED hacia ALC. En 2016 hubo un crecimiento espectacular del total de la IED china en ALC. Esto incluyó la adquisición de compañías eléctricas brasileñas ese año por un valor de 17 mil millones. Los 3 principales destinatarios de la IED china son Brasil, Perú y Argentina. La minería y la energía han sido los principales sectores, pero recientemente ha habido cierta diversificación en manufactura, telecomunicaciones, alimentos y energía renovable, sin embargo, hubo una reducción de esta tendencia en 2017 y 2018. El tercer canal en la relación son los contratos de construcción de infraestructura, la mayoría de ellos adjudicados por el sector público en los países de América Latina y financiados por bancos chinos. En los últimos años, el valor total de los contratos de construcción adjudicados por los países latinoamericanos a las empresas chinas ha sido más alto que el valor total de los flujos de IED chinos en América Latina. La mayoría de los contratos fueron en los sectores de energía y transporte.³

Esta impresionante dinámica de crecimiento genera no solo beneficios económicos, sino también una importante cantidad de empleos. Como Director Regional de la OIT para América Latina y el Caribe de 2015 a 2018, promoví un innovador proyecto de investigación sobre el impacto de China en la cantidad y calidad de los empleos en la región. El estudio estimó que de 1990 a 2016, se crearon 1,8 millones de empleos netos en ALC como resultado del comercio, la IED y los proyectos de infraestructura con China. Para ser claros, empleos netos significa que esto ya está tomando en cuenta los efectos destructivos en el empleo de las importaciones competitivas de China. Los 1,8 millones de empleos netos creados representan el 4% del total de empleos creados en

¹ Véase Ray y Wang (2019).

² Véase Dussel-Peters (2019).

³ Para una revisión exhaustiva de los proyectos de infraestructura de China en ALC, véase Dussel-Peters et al (editores) (2018).

la región en el período. En otras palabras, a pesar de los abundantes comentarios negativos sobre los efectos destructivos de la competencia de las importaciones chinas en los países latinoamericanos, la relación económica de China con América Latina es un creador neto de empleos para América Latina. Por supuesto, cuando se toma país por país, el impacto es diverso, con Brasil teniendo ganancias netas de empleos y México con pérdidas netas de empleos, por ejemplo.⁴

El nuevo contexto para la cooperación China-América Latina y el Caribe se basa en la Iniciativa de la Franja y la Ruta (Belt and Road-BRI), el mega plan de China para infraestructura y conectividad global. Además de la relación bilateral con cada país de América Latina y el Caribe, existe un foro regional para una cooperación comprehensiva de beneficio mutuo denominado Foro China-CELAC⁵, que se reunió a nivel ministerial en 2015 en Beijing, nuevamente en 2018 en Santiago, Chile y se reunirá de nuevo en 2021 en Beijing.⁶

Desde 2013, la cooperación en ciencia, tecnología e innovación también se ha convertido en una de las principales fuerzas impulsoras de la Iniciativa Belt and Road en lo que se ha denominado “BRI Científico (Science BRI)”.⁷ Esta iniciativa incluye cooperación técnica en campos que incluyen inteligencia artificial, nanotecnología, computación cuántica, ciudades inteligentes, así como tecnologías amigables con el medio ambiente. El plan de acción se compromete a capacitar 5000 científicos, ingenieros y gerentes extranjeros durante los próximos 5 años, así como dar la bienvenida a científicos más jóvenes a China en visitas de corto plazo. Este compromiso es adicional a un programa separado que cada año brinda 10.000 becas a estudiantes de países en desarrollo a China. El BRI científico también tiene como meta la creación de 50 laboratorios conjuntos y una plataforma de servicios de grandes datos sobre protección ambiental. Como dijo el Sr. Bai Chunli, presidente de la Academia China de Ciencias (CAS), una institución líder en este esfuerzo: “La ciencia, la tecnología y la innovación son la fuerza motriz principal para el desarrollo de la Iniciativa de la Franja y la Ruta”.⁸

Todo esto se formuló muy claramente en el marco de cooperación “1 + 3 + 6” anunciado por el presidente Xi Jinping en su viaje a Fortaleza, Brasil para la Cumbre BRICS en 2014. El “1” aquí significa un plan, refiriéndose al Plan de Cooperación China-CELAC. El “3” se refiere

a los tres “motores” económicos (comercio, inversión y cooperación financiera) que impulsan las relaciones de China con la región. El “6” se refiere a las seis áreas en las que China dijo que enfocará su atención (y dinero) en los próximos años: energía y recursos, construcción de infraestructura, agricultura, manufactura, innovación científica y tecnológica y tecnologías de la información.

CHINA-AMÉRICA LATINA: CAPACIDADES Y POLÍTICAS

La gran promesa de una nueva fase de las relaciones China-LatAm con la ciencia y la tecnología sumada a los canales tradicionales de comercio, IED y cooperación financiera, está asociada con el cambio de las circunstancias tanto en China como en América Latina. ¿Cuáles son estas circunstancias cambiadas?

Desarrollos en ciencia, tecnología e innovación en China

En China, desde la década de 1990, una dirección estratégica clave ha sido poner la ciencia, la tecnología y el desarrollo impulsado por la innovación a la vanguardia. Ya en la década de 1980, el lema de Deng Xiaoping “la ciencia es la primera fuerza productiva” (keji shi di yi shengchan li) se convirtió en el principio rector. Las hojas de ruta para las políticas de ciencia y tecnología se encuentran en los sucesivos planes quinquenales de China y en el “Plan nacional a mediano y largo plazo para la ciencia y la tecnología 2006-2020.”⁹ Como ha dicho el Sr. Xi Jinping, el objetivo de China no es solo aprender y copiar la tecnología occidental, sino que quiere adelantarse al mundo occidental y convertirse en un líder tecnológico. De hecho, esto ya ha sucedido en varias tecnologías importantes.¹⁰

El Plan de Ciencia y Tecnología 2006-2020 se refiere a varias tecnologías como significativas: Biotecnología, TI, materiales avanzados, tecnologías de producción, tecnología de energía avanzada, oceanografía y tecnologías láser y aeroespacial. Además, la iniciativa “Hecho en China 2025” para mejorar la industria china de manera integral pone énfasis en la fabricación avanzada e inteligente y destaca 10 sectores prioritarios: 1) Nueva tecnología de información avanzada; 2) Máquinas automáticas y robótica; 3) Equipos aeroespaciales y aeronáuticos; 4) Equipos marítimos y barcos de alta tecnología; 5) Equipo de

⁴ Véase Salazar-Xirinachs, JM., E. Dussel-Peters y A. Armony (2018).

⁵ Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

⁶ Véase <http://www.chinacelacforum.org/esp/>

⁷ Véase E. Masood (2018).

⁸ Bai Chunli (2018).

⁹ Véase https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/National_Strategies_Repository/China_2006.pdf

¹⁰ Véase “Transición al desarrollo impulsado por la innovación”, discurso en XVII Asamblea de Miembros de la Academia de Ciencias de China, en Xi Jinping (2014), p. 150.

transporte ferroviario moderno; 6) Vehículos y equipos de nuevas fuentes de energía; 7) Equipo de potencia; 8) Equipo agrícola; 9) Nuevos materiales; y 10) Biofarma y productos médicos avanzados.¹¹

Según el último Informe de la UNESCO sobre la Ciencia (2015), China está en camino de alcanzar los objetivos del plan de ciencia y tecnología.

- Uno de los objetivos era convertirse en uno de los cinco principales países del mundo en el número de patentes. El número de beneficiarios chinos de patentes se ha triplicado desde 2007 y China tiene la oficina de patentes más grande del mundo por número de solicitudes.
- China también está reduciendo su dependencia de la tecnología importada según el objetivo respectivo.
- También es el número uno en el mundo en el número total de investigadores y pronto también liderará en el número de publicaciones científicas.
- China también tiene el objetivo de aumentar la inversión en Investigación y Desarrollo (I + D) al 2.5% del PIB en 2020. Este indicador ha aumentado de 1.4% en 2007 a 2.09% en 2014. Con este porcentaje, China alcanzará el mismo rango de este índice de tecnología de los países líderes del mundo, pero el tamaño de la economía china significa que su inversión neta en I + D es ya la más grande del planeta.

Además, China ha construido un ecosistema muy poderoso para el emprendimiento y la creación de empresas.¹² Por supuesto, no es posible construir un sistema sólido de Ciencia y Tecnología (C&T) e innovación sin recursos humanos altamente capacitados, y China ha complementado su impulso en materia de ciencia y tecnología con grandes transformaciones y mejoras de sus recursos humanos y talento a través del Plan de Reforma y Desarrollo de la Educación a Mediano y Largo Plazo (2010-2020) también conocido como el Plan de Talento a Mediano y Largo Plazo (2010-2020). El progreso de China en educación y habilidades es tan impresionante como su progreso en ciencia y tecnología.

Todo esto ha cambiado la geografía de las habilidades y del conocimiento científico y tecnológico en el mundo, ha posicionado a China como una potencia tecnológica y esta tendencia, sin duda, continuará en las próximas décadas.

Finalmente, China está abierta de manera muy proactiva a los negocios y la cooperación en ciencia, tecnología

y educación. Ya en 2013, China tenía relaciones formales de cooperación en C&T con más de 150 países y regiones en todo el mundo. Había estacionado alrededor de 150 diplomáticos de ciencia y tecnología en 70 instituciones en 47 países. Se había unido a más de 200 organizaciones internacionales intergubernamentales de cooperación en C&T y había fortalecido las capacidades organizativas a nivel local (provincial y municipal) para la participación global en C&T. La digitalización brinda nuevas y poderosas oportunidades para cooperar, co-crear y comprometer a los interesados en diferentes etapas del proceso de innovación.

Desarrollos en ciencia, tecnología e innovación en América Latina

América Latina, por su parte, consiste esencialmente en economías de ingresos medios con niveles de desarrollo altos o altos a medios. A pesar de cierto nivel de industrialización, la mayoría de los países de LatAm todavía dependen en gran medida de las exportaciones de productos primarios, como minerales o productos agrícolas. Esto es especialmente cierto en América del Sur. En contraste, México y los países centroamericanos han tenido más éxito en la diversificación de sus exportaciones gracias a sus acuerdos de libre comercio, zonas económicas especiales y esfuerzos de atracción de inversiones.

Algunos países han logrado aumentar la sofisticación tecnológica de sus exportaciones, entre ellas, principalmente Brasil y México, donde una buena proporción es IED en el sector automotriz o aeroespacial. Costa Rica ha logrado posicionar una proporción importante de sus exportaciones en equipos médicos, ciencias de la vida e I + D y software. Desde el comienzo del siglo XXI, muchos gobiernos en LatAm se han fijado el objetivo de fortalecer sus capacidades en ciencia, tecnología e innovación como una forma de superar la “trampa de ingresos medios”, y están empezando a invertir más recursos en educación e investigación especializada.

Se han fortalecido los marcos legales, se ha prestado más atención a los consejos de competitividad y tecnología interministeriales y público-privados, y se han mejorado los vínculos con instituciones académicas y educativas. Según el Informe Científico de la UNESCO, los ecosistemas institucionales más sofisticados se encuentran en las economías más grandes y ricas de Argentina, Brasil, Chile y México. Han surgido diversos esquemas de financiamiento para la innovación, pero en general la inversión en I + D de los países latinoamericanos es baja.

¹¹ Véase: <http://www.cittadellascienza.it/cina/wp-content/uploads/2017/02/IoT-ONE-Made-in-China-2025.pdf>

¹² Véase Kai-Fu Lee (2018).

También hay una variedad de subvenciones para viajes, subvenciones para el desarrollo tecnológico e incentivos financieros. En las últimas dos décadas, la mayoría de los países latinoamericanos han creado fondos específicos para la investigación e innovación competitiva.¹³ Brasil estableció 14 fondos sectoriales para promover tecnologías en industrias como el petróleo y el gas, la energía, el espacio y la tecnología de la información. También se realizó una gran inversión para establecer 25 Centros de Innovación en 25 nuevas tecnologías diferentes.

Sin embargo, persisten importantes debilidades. Falta políticas industriales a largo plazo para promover la innovación del sector privado. La mayor parte de la inversión en I + D es pública y pocas universidades se han mostrado entusiastas en coordinar estrechamente con el sector privado y en promover el espíritu empresarial, las incubadoras y otros planes de colaboración. También es necesario diseñar y desarrollar instrumentos políticos más efectivos para conectar los aspectos de la demanda y la oferta de los sistemas nacionales de innovación. Existe una cultura débil de evaluación y supervisión para los programas y proyectos científicos; solo Argentina y Brasil pueden presumir de contar con instituciones que realizan estudios de prospectiva estratégica. Todas estas son áreas de la política de ciencia y tecnología donde puede haber una cooperación fructífera con China.

También hay oportunidades importantes en términos de recursos humanos. Tanto el número de graduados universitarios como las instituciones de educación terciaria se han expandido constantemente durante décadas. Según el Instituto de Estadística de la UNESCO, en 2012 se otorgaron más de 2 millones de títulos de licenciatura o equivalentes en América Latina, un aumento del 48% con respecto a 2004. Muchos de ellos eran mujeres. El aumento de los títulos de doctorado también ha sido importante, sin embargo, la UNESCO estima que seis de cada diez graduados a nivel de licenciatura se especializan en ciencias sociales, en comparación con solo uno de cada siete en ingeniería y tecnología. Esta tendencia contrasta con la de economías emergentes como China, la República de Corea o Singapur, donde la gran mayoría de los graduados estudian ingeniería y tecnología.

OPORTUNIDADES DE COLABORACIÓN ENTRE CHINA Y AMÉRICA LATINA EN CIENCIA, TECNOLOGÍA Y EDUCACIÓN PARA LA INNOVACIÓN

En este contexto: ¿Qué áreas son las más prometedoras para la cooperación China-América Latina en materia de ciencia, tecnología e innovación hoy y en el futuro?

Como punto de partida, se debe tener en cuenta que la Primera y Segunda Reuniones Ministeriales del Foro China-CELAC, celebradas en Beijing en enero del 2015 y en Santiago de Chile en enero del 2018, adoptaron Planes de Acción Conjuntos muy ambiciosos para la cooperación con muchas propuestas, en 8 áreas generales, entre ellas: política y seguridad; infraestructura y transporte; comercio, inversión y finanzas; agricultura; industria, ciencia y tecnología; el medio ambiente; intercambio cultural; otras áreas.¹⁴

Tener planes tan ambiciosos es una oportunidad enorme para la colaboración entre China y ALC, sin embargo, existe una brecha entre el nivel de aspiración y potencial, y el nivel de cooperación en la práctica. En muchas de las áreas, el avance de la cooperación es relativamente reducido en comparación con el potencial. Ambas partes tienen la oportunidad de llevar la cooperación a mucha más escala e impacto. Para que esto ocurra, los países y los actores clave deben tener no solo la fuerte voluntad política que sin duda existe, sino también las capacidades institucionales para hacer que este potencial suceda. Esto no es fácil dada la distancia entre China y América Latina y el Caribe, no solo geográfica sino también cultural y en términos de idioma.

Sin embargo, han pasado muchas cosas. Las siguientes secciones comentan brevemente algunas áreas de oportunidad prioritarias.

Energía renovable e interconexión energética

La primera es la energía renovable y la interconexión energética. América Latina tiene un potencial de energía renovable muy grande y los países han estado realizando grandes esfuerzos para promover la energía renovable y limpia. Por ejemplo, Brasil y Uruguay han ampliado la producción de energía eólica de manera muy significativa. En Brasil, la inversión en energía renovable se estima en alrededor de US \$ 7 mil millones por año, particularmente en nuevas plantas eólicas y de bioenergía. En América Central y México ha habido una expansión significativa tanto de la energía solar como de la energía eólica. También se necesita inversión en las interconexiones eléctricas para administrar y transferir estos recursos dentro y entre los países. A pesar de la considerable influencia de China en la producción de energía alternativa a nivel mundial, la inversión de las compañías chinas solo

¹³ Ejemplos son el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT) y el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR, Argentina), Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF, Chile), Fondo de Riesgo para la Investigación (FORINVEST, Costa Rica) Fondo Financiero de Ciencia e Innovación (FONCI, Cuba), Fondo de Apoyo a la Ciencia y Tecnología (FACYT, Guatemala), Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONACYT, Paraguay), Fondo para la Innovación, Ciencia y Tecnología (FINCYT, Perú) y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII, Uruguay)

¹⁴ Véase CELAC y el Plan de Acción Conjunto de China para la Cooperación en Áreas Prioritarias, 2019-2021.

representó el 2% del total en el sector en América Latina y el Caribe entre 2005 y 2017. Por lo tanto, aquí hay un potencial y una oportunidad importantes.

Tecnologías de la información y la infraestructura digital

Una segunda área clave es la tecnología de la información y la infraestructura digital. Según el Índice de Evolución Digital, los países donde la economía digital se está moviendo más rápidamente en América Latina son México, Colombia, Brasil y Bolivia. Chile es el que más se mueve, ya que es casi un país “destacado” de primer nivel, con altos puntajes de innovación y digitalización. Pero la mayoría de los otros países de ALC se están moviendo mucho más lento. Sin embargo, muchos de ellos tienen agendas digitales para acelerar la economía digital.

Según un estudio realizado por Cisco¹⁵, en 2017, el consumo de datos móviles en ALC aumentó en un 68% y el 60% de las conexiones de internet en ALC se realiza a través de teléfonos inteligentes. Estamos hablando de unos 350 millones de personas conectadas. Incluso para los estándares de China este es un gran número.

ALC está buscando oportunidades para hacer saltos tecnológicos cualitativos en materia digital y de reducir las brechas digitales. Los servicios financieros son un ejemplo importante, para conectar a las personas con servicios bancarios, servicios de pagos, gobierno electrónico y otras aplicaciones. El Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación de Colombia tiene planes ambiciosos para conectar a casi el 100% de la población. Más del 60% de los países de ALC han adoptado estrategias nacionales para un gobierno abierto. Los índices de gobierno electrónico y de participación electrónica muestran que el desempeño en ALC ha mejorado. Los gobiernos también están interesados en el uso de grandes datos en áreas de política económica y social.

Lo que todo esto significa es que hay grandes oportunidades para que China ayude a los países latinoamericanos a digitalizarse y construir sus autopistas digitales del siglo XXI.

Fabricación avanzada

La tercera área es la fabricación avanzada. Hay una serie de sectores en los que los países de ALC se han posicionado en la industria 4.0: aviones en Brasil; ciencias de la vida y dispositivos médicos en Costa Rica; automóviles, aeroespacial y electrónica en México; maquinaria y equipo, incluida la maquinaria agrícola en Argentina. Países como México y Costa Rica tienen planes de trabajo

para promover la fabricación avanzada, aprovechando el importante talento y las capacidades de ingeniería que ya tienen.

Costa Rica está exportando más de 3 mil millones de dólares en sofisticados dispositivos médicos, incluidos desechables, equipos quirúrgicos, dispositivos terapéuticos y equipos de diagnóstico. Ha atraído la operación de más de 30 fabricantes de dispositivos médicos, incluidos 7 líderes cardiovasculares mundiales. Todo esto está impulsado por un crecimiento constante de graduados en programas de ingeniería, incluidas especializaciones en ciencias de la vida y por buenas instalaciones y logística en Parques Industriales.¹⁶

En 2018, México estableció el primer Consorcio de Fabricación Aditiva en América Latina en la Ciudad de Querétaro, con el apoyo de CONACYT. Querétaro es el clúster aeroespacial más grande de América Latina, que incluye una fuerte Universidad Aeronáutica.¹⁷

Durante la visita del primer ministro Li Keqiang a Brasil en 2015, China y Brasil firmaron un Plan de Acción Conjunta 2015-2021 que puso como prioridad la inversión en innovación y capacidad industrial. La inversión china en Brasil va mucho más allá del mineral de hierro y la soja, también incluye la minería, la fabricación de automóviles, la transmisión de electricidad, el petróleo, los ferrocarriles, la agricultura y la tecnología de la información.

Biomedicina y biotecnología¹⁸

Una cuarta área prometedora es la Biomedicina y la Biotecnología de la Salud (HBT por sus siglas en inglés). Varios países latinoamericanos están invirtiendo significativamente en estos campos, no solo para generar beneficios económicos sino también para resolver problemas de salud locales que no son prioritarios en los países de altos ingresos. Hay varias historias exitosas en el área de biotecnología. Por ejemplo, Argentina ha sintetizado productos de salud mediante la aplicación de tecnología de ADN recombinante. Las universidades brasileñas en asociación con empresas biofarmacéuticas han desarrollado y patentado un proceso de insulina humana que puede abordar la diabetes tipo 2. Colombia ha desarrollado biomarcadores para la detección de la tuberculosis. México y Costa Rica han desarrollado anti-venenos de arañas y serpientes. Chile desarrolló un ensayo inmuno-enzimático para la detección de la enfermedad de Chagas.

Todas estas y otras innovaciones han sido posibles gracias a la importante contribución del conocimiento científico en la región. De hecho, un reciente análisis

¹⁵ CISCO (2019).

¹⁶ CINDE (2019).

¹⁷ Véase J.C. Moreno-Brid y G. Dutrenit (Coordinadores) (2018), capítulo 5 sobre el Caso del Programa Estratégico de la Industria Aeroespacial.

¹⁸ Esta sección se basa en Leon, D.I. et al (2018).

cienciométrico de las publicaciones mostró que América Latina ha tenido un crecimiento importante en el número de publicaciones científicas en Biotecnología de la Salud.

América Latina tiene algunas instalaciones de capacitación importantes en medicina avanzada, como el Centro Internacional de Entrenamiento e Investigación Médica (CIDEIM) en Colombia; el Polo Científico Tecnológico en Argentina; el Observatorio de Innovación en Biotecnología en Brasil y el Centro de Excelencia en Medicina de Precisión establecido por Pfizer en asociación con CORFO en Chile.

Sin embargo, la mayoría de las colaboraciones científicas en biotecnología de los países latinoamericanos son con los Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Alemania y otros países desarrollados. China no parece haber ingresado a este campo en América Latina de manera importante.

Transporte y logística

El área de Transporte y Logística también está llena de enormes oportunidades de innovación empresarial y tecnológica en América Latina. América Latina es la región más urbanizada del mundo. El 80% de la población en LatAm vive en ciudades. Hay 8 ciudades de más de 8 millones de personas en LatAm, tres de ellas con más de 15 millones: Ciudad de México, Sao Paulo y Buenos Aires.

Al igual que en el resto del mundo, las megaciudades y también las ciudades de tamaño mediano en LatAm enfrentan una epidemia de congestión y contaminación que aumenta el estancamiento y ejerce una gran presión sobre los sistemas de transporte público. Como resultado, los alcaldes de las principales ciudades están buscando soluciones alternativas: metros y otros sistemas de transporte público, y también soluciones de micro-movilidad como el uso compartido de bicicletas, scooters eléctricos, etc. para el llamado “atasco de la última milla”. China tiene muchas plataformas innovadoras. Esta es también una oportunidad importante de innovación y asociación entre China y América Latina.

Aeroespacial

El sector aeroespacial ya es una de las áreas más activas de cooperación en ciencia y tecnología entre China y América Latina desde finales del siglo XX. Hoy en día, diez países latinoamericanos tienen agencias espaciales nacionales y China ha establecido una colaboración con casi todos ellos.¹⁹

El programa Satélite de Recursos de la Tierra de China-Brasil (CBERS) se estableció desde 1988, y la Academia de Ciencias de China ha establecido el Laboratorio

Conjunto de Clima Espacial de China y Brasil. Estas instalaciones tienen capacidades para monitorear bosques tropicales, cambios climáticos y hacer modelos de pronóstico. China también se ha asociado con Chile y Argentina en centros astronómicos y ha obtenido acceso a algunos de los mejores sitios de observación astronómica del mundo. Gracias a China, Bolivia colocó su primer satélite de telecomunicaciones en el espacio en 2013. Fue un proyecto de US \$ 300 millones de dólares, financiado por el Banco Chino de Desarrollo. Ecuador y Venezuela también lanzaron satélites en cooperación con China y capacitaron personal en China.

Claramente, existe una colaboración científica sólida y creciente en los sistemas de monitoreo satelital en una variedad de aplicaciones tales como clima, bosques, patrones de crecimiento urbano, cultivos, exploración espacial, etc, sin embargo, hay muchas otras oportunidades sin aprovechar. Costa Rica ya tiene un Clúster Aeroespacial y se lanzó un satélite de monitoreo ambiental en 2018, el primero para un país centroamericano. Hay planes para que Honduras lance otro satélite. China aún no se ha asociado con estos esfuerzos.

Agricultura

El comercio agrícola entre China y América Latina es muy significativo. China es el mercado de alimentos más grande del mundo y América Latina proporciona alrededor del 25% de los productos agrícolas importados por China. Esto es importante para China y también para América Latina, ya que representa más del 13% de las exportaciones agrícolas de la región al mundo. Los principales productos incluyen la soja y el aceite de soja, frutas y nueces.²⁰ Por ejemplo, China está en camino de convertirse en el mercado más grande del mundo para arándanos y Chile es el mayor proveedor de arándanos frescos en China.

La cooperación en la agricultura, incluida la tecnología y la innovación, ha crecido en los últimos años. En la Declaración Conjunta del primer Foro de Ministros de Agricultura de China y América Latina, las partes se comprometieron a trabajar juntas para establecer centros de investigación y desarrollo agrícola y en proyectos de demostración. Ya hay dos fincas de demostración: una en China basada en la cooperación con Chile, y otra con Perú, con sede en Perú, y hay más como estas en camino.

China ha firmado acuerdos marco bilaterales con varios países latinoamericanos, donde en el capítulo agrícola, la intención declarada es cooperar intercambiando experiencias en el área de política agrícola, innovación en tecnología agrícola, industrialización de productos agrí-

¹⁹ Klinger, J.M. (2018).

²⁰ Caballero, J. et al (2011).

colas, planes de seguro agrícola y cooperación científica en torno a agricultura. Por ejemplo, el acuerdo marco con Costa Rica, contiene la intención de establecer un Centro de Investigación y Desarrollo de Tecnología Agropecuaria y se centra en productos específicos como bananos, melones, arroz y verduras, con el fin de mejorar las variedades de semillas, técnicas avanzadas de cultivo y un desarrollo más sostenible. En marzo 2019, Costa Rica y la República Popular de China organizaron el primer Taller Internacional sobre nuevas tecnologías y variedades de plantas en América Latina, con la participación de especialistas de 8 países de América Latina y el Caribe.²¹ Además de los ejemplos anteriores, hay dos áreas transversales de oportunidad: el aprendizaje de políticas y el intercambio de datos e información.

Aprendizaje de políticas de ciencia y tecnología

En términos de aprendizaje de políticas, la pregunta clave es: ¿qué pueden aprender los países de América Latina y el Caribe de las políticas de China en el área de ciencia, tecnología e innovación?

La “lección” más importante de la experiencia china es que tanto la convergencia tecnológica como el desarrollo del talento pueden acelerarse. China ha logrado lo que es el mayor proceso de transformación económica, productiva y tecnológica en la historia de la humanidad. Así que con seguridad hay lecciones para una región como América Latina que se está quedando atrás en productividad y velocidad de transformación y está en la trampa de los ingresos medios. Sin embargo, aunque la historia del espectacular crecimiento económico de China es bien conocida por muchos latinoamericanos, la historia de la acumulación de capacidades tecnológicas de China no es tan conocida.

Hay mucho que ALC puede aprender de las estrategias que China ha utilizado y sigue utilizando para promover su progreso tecnológico. Estas estrategias han incluido muchas avenidas, algunas de ellas son:²²

- alianzas tecnológicas, asociaciones y emprendimientos conjuntos con empresas extranjeras,
- aprendizaje por exportación y participación en cadenas de suministro globales,
- innovación local ayudada por la mano visible del Estado y la estrecha cooperación entre el sector privado, las universidades y los centros de investigación y las instituciones de política pública.
- ingeniería avanzada a través de la comercialización institucionalizada de investigación y desarrollo realizada en universidades e institutos de investigación,

- adquisición de tecnología a través de fusiones y adquisiciones
- adquisición y aprendizaje de tecnología a través del uso inteligente de la diáspora.

Todas estas estrategias, y otras, aprovechan las características específicas de China, algunas de las cuales son exclusivas de China, como su tamaño y el papel del Estado. Por lo tanto, algunas de estas estrategias no están disponibles para la mayoría de los países de ALC, pero muchas otras lo están. Incluso sin las características únicas de China, hay mucho que los países de ALC, que se encuentran en un estado temprano en su proceso de convergencia, pueden emular particularmente de las estrategias iniciales de China.

Intercambio de datos e información

Otra área transversal de colaboración es la ciencia básica y la investigación, comenzando con el intercambio de datos. Un área importante del BRI Científico es el Programa de la Franja y la Ruta Digital (DBAR, por sus siglas en inglés). Esta es una plataforma para que los países participantes compartan los datos obtenidos como parte de sus proyectos de colaboración entre sí y con China. Los objetivos incluyen mejorar el monitoreo ambiental, mejorar el intercambio de datos y respaldar la formulación de políticas utilizando grandes datos sobre las observaciones del planeta Tierra. Estos datos incluyen imágenes satelitales y otros datos sobre peligros naturales, recursos hídricos y sitios de patrimonio cultural.

Para unir y coordinar estas y otras actividades, la Academia China de Ciencias (CAS, por sus siglas en inglés) estableció un super comité de organizaciones de investigación científica en 2016. Es conocido por el acrónimo ANSO, abreviatura de Alianza de Organizaciones Científicas Internacionales en la Región de la Franja y la Ruta. Cuenta con 37 miembros, desde la Academia de Ciencias de Rusia hasta la Universidad de Chile, así como la UNESCO en París. Como parte de sus actividades, ANSO planea apoyar y organizar la investigación en países BRI sobre desarrollo sostenible, incluida la seguridad alimentaria y la reducción de la escasez de agua.

OBSERVACIONES FINALES

En este artículo se han comentado algunas áreas de oportunidad y potencial para fortalecer la colaboración entre China y los países de ALC en materia de ciencia, tecnología y educación para la innovación. Hay otras, como la ciencia marina y la oceanografía, el turismo cultural y la tecnología financiera.

²¹ <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2018/03/23/taller-internacional-marca-inicio-de-cooperacion-con-china-en-materia-agricola.html>

²² Cheong, Wong y Goh (2016).

Este artículo señaló que existe una brecha entre la aspiración y el potencial, por una parte, y la realidad de la cooperación, por otra. La voluntad política está ahí, sin embargo, el idioma, la cultura, el conocimiento mutuo y las capacidades institucionales para negociar e implementar son quizás los principales obstáculos a escalar.

Los latinoamericanos necesitan aprender más sobre las fortalezas tecnológicas de China y aprender a hacer propuestas y comprometer a sus homólogos chinos de acuerdo con las prácticas comerciales y de negociación chinas, mientras que China también necesita familiarizarse más con la cultura y los estilos de América Latina y el Caribe. Hay una gran cantidad de buena voluntad e intención de arriba hacia abajo, es necesario construir más

de abajo hacia arriba, y eso depende de las empresas y organizaciones estatales a nivel provincial y local.

Un factor importante para tener en cuenta y que influirá en las posibilidades de colaboración entre América Latina y China descritas anteriormente es la actual Guerra Comercial y, aún más profundamente, la competencia tecnológica entre Estados Unidos y China. Si las tensiones continúan aumentando en lugar de disminuir y si Estados Unidos continúa presionando a sus socios comerciales para evitar negocios con las empresas tecnológicas chinas, los países latinoamericanos se encontrarán en una posición difícil para profundizar la colaboración con China en ciencia, tecnología e innovación, al menos en áreas sensibles.

BIBLIOGRAFÍA

- Caballero, J.; O'Connor, E. y Amado, B. (2011). *Latin America's agricultural exports to China: Recent Trends*, IAMO Forum, No. 20, Leibniz Information Centre for Economics. Recuperado de: www.econstor.eu
- CELAC. (2018). *Plan de Acción Conjunto de Cooperación en áreas Prioritarias CELAC-China (2019-2021)*. Segunda Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores del Foro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la República Popular China. Santiago de Chile, 21 y 22 de enero del 2018. Recuperado de: <https://celac.rree.gob.sv/documento-oficial/plan-de-accion-conjunto-de-cooperacion-en-areas-prioritarias-celac-china-2019-2021/>
- CEPAL. (2015). *Primer Foro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y China: explorando espacios de cooperación en comercio e inversión*. Beijing, 8 y 9 de enero de 2015.
- Cheong, K.C.; Wong, C.Y. y Goh, K.L. (2016). Technology Catch-up with Chinese Characteristics: What Can Southeast Asia Learn from China?, The Round Table. *The Commonwealth Journal of International Affairs*, Routledge.
- Chunli, Bai. (2018). Road to Innovation. *Bulletin of the Chinese Academy of Sciences*, 32 (3).
- CINDE. (2019). *Investing in Costa Rica, Life Sciences Sector*. [Presentation].
- CISCO. (2019). *Cisco Visual Networking Index: Global Mobile Data Traffic Forecast Update, 2017-2022*, White Paper, Cisco Public.
- Desarrollando Ideas. (marzo, 2016). *La contribución china a la remodelación del modelo económico latinoamericano*. Informe Especial. Madrid, España. Recuperado de: https://ideasbr.llorenteycuenca.com/wp-content/uploads/sites/8/2016/03/160229_DI_informe_CHINA_ESP.pdf
- Dussel-Peters, E. (2019). *Monitor of Chinese OFDI in Latin America and the Caribbean 2019*, Red ALC-China, March 31st.
- Dussel-Peters, E.; Armony, A. y Cui, S. (editores). (2018). *Building Development for a New Era: China's infrastructure projects in Latin America and the Caribbean*, Asian Studies Center, University of Pittsburgh.
- Kai-Fu Lee. (2018). *AI Superpowers: China, Silicon Valley and the New World Order*, Houghton Mifflin Hartcourt, Boston-New York.
- Klinger, J.M. (2018). A Brief History of Outer Space Cooperation Between Latin America and China. *Journal of Latin American Geography*, 17(2), July. University of Texas Press.
- Leon, D.I.; Thorsteinsdottir, H. y Calderón-Salinas, J.V. (2018). *The rise of health biotechnology research in Latin America: A scientometric analysis of health biotechnology production and impact in Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Cuba and Mexico*, PLOS/ONE. Recuperado de: <https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0191267>
- Masood, E. (2019). All Roads Lead to China. *Nature*, 569 (2).
- Moreno Brid, J.C. y Dutrénit, G. (coord.). Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Políticas de Desarrollo Productivo en México*. (OIT Américas, Informes Técnicos 2018/12). México: Autor. Recuperado de: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_646829.pdf
- Ray, R. y Kehan W. (2019). *China-Latin America Economic Bulletin*, 2019 Edition, Global Development Policy Center, Boston University.
- Salazar-Xirinachs, J.M.; Dussel-Peters, E. y Armony, A. (editores). (2018). *Efectos de China en la calidad y cantidad del empleo en América Latina: México, Perú, Chile y Brasil*.
- State Council. (7 de julio, 2015). *Made in China 2025 《中国制造 2025》*. Recuperado de: <http://www.cittadellascienza.it/cina/wp-content/uploads/2017/02/IoT-ONE-Made-in-China-2025.pdf>
- The State Council. *The People's Republic of China. The National Medium- and Long-Term Program for Science and Technology Development (2006-2020) An Outline*. Recuperado de: https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/National_Strategies_Repository/China_2006.pdf
- Universidad de Costa Rica. (23 marzo, 2018). *International workshop marks the beginning of cooperation with China in agricultura*. Recuperado de: <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2018/03/23/taller-internacional-marca-inicio-de-cooperacion-con-china-en-materia-agricola.html>





DONALD TRUMP VS. XI JINPING ESTADOS UNIDOS VS. CHINA

● Eduardo Lizano Fait

RESUMEN

La presencia de Donald Trump y Xi Jinping, máximos representantes de EE.UU. y China en el escenario internacional, ha sido un acontecimiento de gran trascendencia para las relaciones internacionales. Ellos dos han liderado a su país en la lucha, sin cuartel, por la hegemonía mundial. Esta pugna abarca temas como: el comercio, las finanzas, la cultura, el desarrollo tecnológico y las fuerzas militares. Este documento se refiere específicamente, al tema de las relaciones comerciales entre ambos países y el posible efecto para Costa Rica.

Palabras claves: Donald Trump, Estados Unidos, Xi Jinping, China, relaciones internacionales, hegemonía mundial, economía costarricense

ABSTRACT

The presence of Donald Trump and Xi Jinping, top representatives of the US and China on the international stage, has been an event of great importance for international relations. The two have led their country in the fight, without quarter, for world hegemony. This struggle covers topics such as: commerce, finance, culture, technological development and military forces. This document specifically refers to the issue of trade relations between the two countries and possible effect for Costa Rica.

Key words: Donald Trump, U.S, Xi Jinping, China, international relations, world hegemony, costa rican economy

El autor es Presidente de la Academia de Centroamérica y Profesor Invitado de LEAD University. El autor agradece los comentarios sobre una versión preliminar de este trabajo de parte de Thais Córdoba, Tomás Dueñas, Pablo Klein, Ana Lizano, Eugenia Lizano, Ricardo Monge, Miguel Ángel Rodríguez, Silvia Saborío, José Manuel Salazar y Eduardo Ulibarri.

INTRODUCCIÓN

El ascenso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos (EE.UU.) es uno de los hechos más significativos de las últimas décadas. Sus ideas, planteamientos y acciones son altamente disruptivos. En pocos meses ha puesto en ascuas a todo el mundo. Ha socavado los cimientos mismos del orden internacional vigente después de la Segunda Guerra Mundial, en cuya construcción, paradójicamente, EE.UU. jugó un papel determinante. Las consecuencias geopolíticas, militares y económicas inmediatas de las políticas de Trump son profundas y de larga duración, representan un hito, un punto de inflexión como lo fueron la caída del muro de Berlín, la transformación meteórica de China en una potencia mundial de primer orden o la Gran Recesión de los años 2007-2008. Trump se propone ser el “hombre providencial” cuyo propósito principal consiste en revertir el retroceso del imperio norteamericano (Make America Great Again). Trump, sin duda, hace historia. Así, no sería de extrañar que en un futuro no muy lejano se llegue a hablar de la época antes y después de Trump.

El objetivo reiterado de Trump consiste, en última instancia, en ampliar y profundizar la hegemonía de EE.UU. en el mundo. Esta postura de Trump ha puesto de nuevo sobre el tapete las viejas rencillas entre las grandes potencias. La obsesión imperial no ha tardado en aflorar, una vez más, con fuerza y determinación. El conflicto con China ha sido especialmente acre. Se pone de manifiesto en múltiples ámbitos: geopolítico, militar, económico y científico-tecnológico; con el transcurso del tiempo, no ha hecho sino extenderse y profundizarse.

Ahora bien, la conducta cotidiana tan peculiar de Trump ha agravado la situación. Su personalidad no ayuda, más bien dificulta, sobremedida, las relaciones con otros países, se trate de “amigos”, “rivales” o “enemigos”. Las ocurrencias, contradicciones y sorpresas son frecuentes. Los hechos y la realidad son tomados a la ligera o ignorados del todo. Los escándalos en la Casa Blanca son asunto de todas las semanas. Los sobresaltos, la incertidumbre y las “verdades” alternativas han llegado a minar el ambiente; todo ello dificulta conocer con claridad cuáles son los objetivos y cuáles los instrumentos utilizados para alcanzarlos. Ante este comportamiento, es poco menos que imposible llevar a cabo un análisis adecuado de las políticas de Trump; es inevitable especular un tanto y tratar de adivinar otro tanto.

Para un país pequeño - una microeconomía - como Costa Rica los efectos de las políticas de Trump son in-

evitables y significativos, no pueden desdeñarse, ni volver la cara para mirar a otra parte; deben enfrentarse. Por otro lado, si bien los márgenes de acción para Costa Rica son limitados, no por ello dejan de tener una marcada trascendencia. Es más, debe quedar claro que cada crisis plantea siempre nuevas posibilidades. No cabe, por consiguiente, ni la indiferencia, ni el escapismo (populismo) todo lo contrario los desafíos deben encararse y las oportunidades deben aprovecharse.

Este ensayo se divide en cuatro secciones. En la primera, se trata de indagar si Trump utiliza el proteccionismo arancelario como un instrumento temporal o con carácter permanente. La segunda examina la guerra comercial entre EE.UU. y China y sus posibles resultados. La tercera profundiza el tema de los posibles objetivos de las políticas de Trump y los instrumentos de los que puede echar mano para alcanzarlos. La última sección aborda el tema de la situación para un país como Costa Rica.

PRIMERA SECCIÓN: EL PROTECCIONISMO DE TRUMP ¿UN FIN O UN MEDIO? ¹

Las decisiones del presidente Trump acerca de la política exterior de EE.UU. tienen, sin duda, una importancia determinante en las relaciones internacionales de los cinco continentes. ¿Cuáles son los objetivos del presidente? Dar respuesta a estas preguntas no es fácil. En efecto, sus manifestaciones cotidianas en los medios de comunicación son con frecuencia vagas, imprecisas, contradictorias y cambiantes. Ello dificulta conocer las intenciones y propósitos del presidente. Varias pueden ser las respuestas a la pregunta planteada. Se podría suponer, aunque como se verá más adelante posiblemente no sea el supuesto más adecuado, que su objetivo consiste en reconstruir el orden liberal internacional creado, en buena parte, por los mismos EE.UU. después de la Segunda Guerra Mundial. Este orden se caracteriza, de una parte, por la creación de varias instituciones de carácter internacional. Algunas tienen un alcance general tal es el caso de las Naciones Unidas; otras tienen un ámbito específico, en cuanto al comercio internacional (OMC) y en relación con el sistema monetario (FMI). De otra parte, el funcionamiento del orden hasta ahora vigente está basado en la suscripción de una serie de acuerdos y un conjunto de normas, reglas y disposiciones de aplicación general y de acatamiento obligatorio. Esto para todos los países “grandes” y “pequeños”, “ricos” y “pobres”.

El orden vigente ha tenido efectos positivos impor-

¹ Publicado en el periódico digital, Costa Rica.com, el 17 de agosto de 2018.

tantes. La expansión del comercio internacional ha sido notoria. Esto ha favorecido el crecimiento económico de numerosos países, especialmente de los pobres. También ha permitido a países pequeños como Costa Rica ganar disputas (textiles) a países grandes (EE. UU). Sin embargo, el cumplimiento de los acuerdos y de las obligaciones ha dejado mucho que desear. Todos los países, tanto los “grandes”, como los “pequeños” han violado persistentemente normas y reglas esenciales del orden vigente: falta de acceso a los mercados (proteccionismo arancelario y obstáculos no arancelarios al comercio exterior especialmente en el sector agrícola), concesión de subsidios, ataques a la propiedad intelectual, exigencia de transferir de manera “voluntaria” conocimientos tecnológicos, devaluación de la moneda nacional para promover las exportaciones, entre otras.

Asimismo, en otro ámbito, EE.UU. se ha opuesto durante varios años a ajustar las cuotas de los países miembros del FMI, la UE; por su parte, ha obstaculizado modificar la representación de los países miembros en el directorio de esta institución.

Así, el incumplimiento frecuente de las obligaciones de los países “grandes” ha debilitado el funcionamiento del orden liberal internacional. Para Trump la situación actual es insostenible. La mayoría de los países emergentes y de los países en vías de desarrollo comparten también este punto de vista. Se consideran “perdedores”, aunque por razones diferentes. No es este el caso de UE y China. Estos países se encuentran hasta el día de hoy en una zona de confort. Para los demás, por el contrario, la situación actual debe modificarse de manera considerable. No se trata de descartar el orden liberal internacional, sino de rescatarlo. Para Trump el proteccionismo – amenaza en algunos casos, realidad en otros – no sería un fin en sí mismo (producir dentro del país lo que necesite), sino más bien un medio para tratar de forzar a los países a dar fiel cumplimiento a las obligaciones del orden liberal internacional. Como dirían los franceses se trataría de recular un paso (más proteccionismo) para luego poder saltar mejor (menos proteccionismo, comercio libre y “justo”). La contradicción para Trump no existe. Este es el procedimiento recién utilizado con la UE. Primero la amenaza con más proteccionismo. Y después, cuando se reúne con su emisario Jean Claude Juncker, le propone dismantelar el proteccionismo entre EE.UU. y la UE.

Trump podría llegar a reconocer los costos del proteccionismo en términos de más inflación, menos empleo y menos votos. Sin embargo, ellos serían compensados, gracias a los beneficios obtenidos una vez se

restablezca el funcionamiento adecuado del orden liberal internacional. Camino sin duda tortuoso y peligroso: los costos podrían resultar mayores a los beneficios. Ello dependerá, en buena medida, de la reacción de los demás países.

Trump debe apretar el paso para evitar incurrir en costos excesivos derivados del proteccionismo incluido el impacto negativo en su apoyo popular. Mientras tanto, además de apretar el paso, Trump buscaría afianzar la posición de EE.UU. ante las próximas negociaciones bilaterales y multilaterales indispensables para sacar a flote el orden liberal internacional basado en un mundo multipolar cuyo funcionamiento se fundamenta en el diálogo y la negociación. Estas negociaciones se llevarían a cabo entre los países que, en última instancia “cuentan”, sean UE, Japón, EE.UU., China y algunos países del BRICS, especialmente Rusia. Países “pequeños” como Costa Rica, Yemen y Guinea Ecuatorial no tendrían derecho a veto como si lo tienen hoy en la OMC, pero sí se beneficiarían de un orden liberal internacional debidamente remozado.

Bien podría suceder que la estrategia/táctica de Trump no le rinda los resultados por él esperados. Ello por cuanto los costos no sean compensados por los beneficios obtenidos. En estas circunstancias Trump ¿cambiará de instrumento para alcanzar el mismo objetivo? ¿cuál sería ese nuevo instrumento? o ¿más bien cambiaría el objetivo?

Hasta aquí se ha supuesto, como se indicó al comienzo de estas líneas, que el objetivo de Trump consiste en rescatar el orden liberal internacional. Empero, él podría perseguir otros objetivos, tales, como proponerse mantener la supremacía estadounidense (America First), es decir pretender un mundo unipolar dominado por EE.UU., así como aconteció, durante un corto período, después del desmembramiento del imperio ruso. También Trump podría fijarse como objetivo ganar las próximas elecciones presidenciales del año 2020. Quizás trate de alcanzar varios objetivos a la vez. De igual manera, él podría sufrir las consecuencias de un narcisismo morbos, el cual se reflejaría en su convencimiento de creer en una plena coincidencia entre el bienestar del pueblo norteamericano y sus intereses personales. Su objetivo, en este caso, consistiría en llegar a ser, gracias a su supuesta extraordinaria e inigualable maestría negociadora, el héroe de un nuevo orden internacional a la Trump, es decir en ser el señor de la Historia, la paz, la democracia, el desarrollo económico internacional pasarían a segundo o tercer lugar. Es más, no faltará quien considere que Trump, en realidad, no

tiene objetivos específicos o metas concretas. Sus decisiones cotidianas las toma basado en sus prejuicios, instintos y ocurrencias, en fin, en su estado de ánimo. De ser este el caso, la situación sería mucho más incierta. Analizarla sería harina de otro costal.

SEGUNDA SECCIÓN: TRUMP VS. CHINA

La medida más utilizada por el presidente Trump, en el ámbito de las relaciones económicas internacionales ha sido el proteccionismo arancelario. Es decir, encarecer los productos importados para los consumidores (bienes finales) y productores (materias primas, bienes intermedios) norteamericanos, y de esta manera dificultar a los demás países poder exportar a EE.UU.

Seguidamente, se examinan los siguientes puntos: primero, la evolución reciente del comercio mundial y su efecto en la economía de EE.UU.; segundo, la reacción de Trump para tratar de resolver los problemas ocasionados por China a EE.UU. y tercero, algunos comentarios acerca del camino escogido por Trump con el propósito de lograr su objetivo, sea el proteccionismo arancelario.

A partir de la apertura de los mercados internacionales al comercio mundial de bienes y servicios el comercio mundial ha crecido de manera muy significativa. Este fenómeno ha generado dos efectos negativos desde la perspectiva de Trump:

(i) Las importaciones de EE.UU. provenientes de China han crecido rápidamente y el déficit comercial bilateral ha alcanzado un nivel en extremo elevado, altamente inconveniente para EE.UU. China ha abusado de su relación comercial con EE.UU. Así, EE.UU. ha resultado el perdedor, la víctima.

(ii) No pocas empresas norteamericanas que producían para el mercado local y además exportaban al resto del mundo, incluida China, emigraron a este país. Desde ahí abastecen parte del creciente mercado chino y además exportan a EE.UU. y a otros países; así, EE.UU. se ha convertido en un importador en gran escala de China. La consecuencia directa ha sido la pérdida de gran cantidad (millones) de puestos de trabajo, con el consiguiente efecto en la situación del empleo en EE.UU.

Según Trump, ambos problemas – el déficit comercial y la pérdida de puestos de trabajo – han sido exacerbados por las prácticas comerciales puestas en práctica por los principales competidores internacionales de EE. UU, muy especialmente de parte de China.

Abocarse a resolver ambos problemas es un objetivo

primordial de Trump. Él considera inevitable modificar sustancialmente el funcionamiento del orden económico internacional por ser la causa de los problemas de EE.UU. si logra su objetivo las exportaciones de China a EE.UU. deben disminuir de manera considerable y las exportaciones de EE.UU. a China han de aumentar, por ende, el déficit comercial bilateral se reducirá. Por otra parte, no pocas empresas norteamericanas, hoy ubicadas en el extranjero, retornarán a EE.UU. En consecuencia, la producción norteamericana y el empleo se recuperarán.

El instrumento preferido por Trump, como se indicó, para alcanzar su objetivo es el proteccionismo arancelario. Una obsesión mercantilista, al menos por el momento. Sin embargo, Trump no parece dar la debida consideración a varios puntos al utilizar este instrumento.

- El beneficio recibido por los consumidores y productores norteamericanos gracias al precio relativamente bajo de los bienes importados de China desaparecerá.
- El precio de los bienes importados de China ha permitido, en buena parte, mantener la inflación en EE.UU. dentro del objetivo del Banco Central – alrededor del 2% anual – lo cual, a la vez, ha facilitado la adopción de una política monetaria expansiva.
- El proteccionismo, al aumentar el precio de las importaciones y los precios en general, disminuye la competitividad de los productos norteamericanos en el mercado internacional. Debido a ello, las exportaciones de EE.UU. se reducen. Es decir, el aumento del impuesto a las importaciones equivale, en definitiva, a un impuesto a las exportaciones.
- El comercio internacional, en la actualidad, se caracteriza por una proliferación de las llamadas cadenas de valor. Los automóviles producidos por BMW en EE.UU. son competitivos no solo en el mercado de este país, sino también en el mercado chino. Por eso BMW exporta a China una parte de su producción desde EE.UU. Ahora bien, esto es posible porque BMW puede importar motores y transmisiones producidos en Alemania y Austria y esto a la vez, ocurre porque Alemania y Austria pueden importar componentes, para producir los motores y las transmisiones, desde Polonia y Hungría.
- Ahora bien, si Trump establece un arancel para las importaciones provenientes de Alemania y

Austria, es decir sustituye las importaciones de esos países por producción local de EE.UU., BMW perdería su competitividad y dejaría de exportar a China. Basta con echar a perder (encarecer) uno de los eslabones de la cadena de valor para que ella deje de funcionar.

- Las inversiones extranjeras directas en EE.UU. disminuirán debido a la pérdida de competitividad de las exportaciones norteamericanas en los mercados internacionales.
- Además, el mundo se mueve cada vez más al comercio de tareas (tasks) y menos al de bienes. De hecho, hoy se llaman servicios a cosas antes denominadas manufacturas porque en realidad se comercian tareas (diseños, I&D, servicios empresariales, etc). Imponer impuestos a productos de China, no reducirá necesariamente el desbalance comercial si se toma en cuenta el comercio de tareas. Debido a esta medida bien puede ocurrir que bienes inventados y diseñados en EE.UU., ahora se fabrican en China (ensamble), para venderlos en EE.UU. pero más caros (ejemplo, los teléfonos celulares)
- Trump tampoco da la suficiente consideración a los siguientes tres puntos:

Primero. La pérdida de puestos de trabajo en EE. UU, se debe mucho más a las nuevas técnicas de producción y menos a las consecuencias de la globalización del comercio internacional, concretamente de las importaciones procedentes de China.

Segundo. Disminuir el déficit comercial bilateral – es decir con un país específicamente, por ejemplo, con China- no significa reducir el déficit comercial global (importaciones totales menos exportaciones totales) de EE.UU. En efecto, en vista del aumento del costo de las importaciones provenientes de China a consecuencia de aumento de los aranceles aduaneros, las importaciones de EE.UU. en vez de abastecerse de China lo harán de otros países. Se produciría así una desviación de comercio, pero no una disminución del déficit comercial de EE.UU.

Tercero. Quizás el punto más importante es reconocer que el déficit comercial de EE.UU. con China y con el resto del mundo se debe a los desequilibrios macroeconómicos de la economía norteamericana. De

hecho, mientras la suma del consumo y de la inversión sobrepasen el monto del PIB en EE.UU., el déficit comercial será inevitable. Si EE.UU. desea disminuir su déficit comercial deberá reducir la diferencia entre la suma del consumo y la inversión de una parte y el PIB de otra.

La manera de actuar de Trump ha consistido primero, en amenazar con aumentar los aranceles; seguidamente, se procede a aumentarlos, pero se pospone su aplicación y, por último, el aumento se pone en vigencia. Los países afectados por la decisión de Trump han respondido, a la vez, al aumento de sus aranceles a las importaciones provenientes de EE.UU. Ante esta situación, Trump procede a un nuevo aumento de los aranceles y las empresas norteamericanas tratan de lograr exenciones para sus importaciones.

Así, lo que comenzó como un escarceo (acero y aluminio) se ha ido encaminando, paso a paso, hacia una verdadera guerra comercial. Este conflicto bien podría alcanzar niveles tan elevados como para entorpecer la marcha de la economía mundial. Trump ha manifestado, una y otra vez, que el proteccionismo no es un fin en sí mismo, sino tan solo un medio para forzar a otros países, principalmente China, Japón, Corea del Sur, México, Canadá y la UE, a eliminar una serie de disposiciones y prácticas comerciales causa de graves perjuicios para los trabajadores y los productores norteamericanos. El objetivo declarado de Trump no es mantener el proteccionismo de manera permanente sino establecer un orden económico internacional basado en el libre comercio, el cual además de libre ha de ser “justo”, “recíproco”, “balanceado” y “administrado”. ¡Términos estos cuyo significado y alcance se desconocen!

El éxito del planteamiento de Trump depende de asegurar los resultados del proteccionismo en un plazo corto. Los demás países deben aceptar primero, sentarse a negociar bilateralmente con EE.UU. y segundo, concretar con rapidez los acuerdos para establecer el nuevo orden económico internacional. De no ser así, el proteccionismo se mantendría y originaría una guerra comercial de proporciones considerables. En este caso, EE.UU. enfrentaría costos económicos (inflación, desempleo) y políticos crecientes. En esas circunstancias, las posibilidades de Trump en las próximas contiendas electorales vendrían a menos.

Además, Trump utiliza el proteccionismo no solo para tratar de establecer un nuevo orden económico internacional, sino busca también un segundo objetivo,

a saber: afianzar ciertos intereses geopolíticos. Tal, por ejemplo, la posición de Trump frente a Irán y Corea del Norte. Ahora bien, utilizar un mismo instrumento para alcanzar más de un solo objetivo a la vez platea, como es sabido, importantes problemas de coherencia y consistencia a la hora de ejecutar las medidas, en este caso, de política exterior.²

En síntesis, el proteccionismo generalizado aumenta la inflación, contrae la producción y la exportación y, por consiguiente, disminuye el empleo. Y el proteccionismo, aplicado solo a algunos países, bien podría tener poco efecto en el déficit comercial global de EE.UU., debido a la posibilidad de la desviación de comercio.

Especial mención debe hacerse, dadas sus consecuencias sociales y políticas, a la posible disminución del empleo en EE.UU., debido a:

- la demanda interna, consecuencia del aumento de precios tanto de las importaciones como de los bienes producidos internamente;
- las exportaciones debido a la pérdida de competitividad de los productos norteamericanos en los mercados internacionales;
- las exportaciones a China y otros países (UE), como resultado del proteccionismo de estos países en respuesta al de EE.UU. y
- las inversiones extranjeras directas en EE.UU.

Ahora bien, si Trump decide o se ve forzado a intensificar la guerra comercial, entonces los costos para EE.UU., en términos económicos y sociopolíticos serían crecientes.

La economía norteamericana se verá perjudicada además por la reacción de China (y de otros países). Tres puntos deben retenerse:

(i) Las exportaciones de EE.UU. a China disminuirán como consecuencia del proteccionismo chino. El mercado de China es muy importante para numerosas empresas norteamericanas exportadoras a ese país. Especial mención, dadas las consecuencias políticas, merecen las exportaciones de productos agrícolas, entre ellos la del frijol de soya.

(ii) China puede también restringir sus exportaciones a EE.UU. de ciertas materias primas estratégicas (tierras raras) y dificultar el abastecimiento de empresas norteamericanas cuya producción es importante desde el punto de vista de la seguridad nacional.

(iii) China puede complicar, en gran medida, el normal funcionamiento de las empresas norteamericanas ya establecidas en ese país. En efecto, las autoridades chinas disponen de una amplia capacidad para tomar disposiciones y establecer trabas de todo tipo para ha-

cer la vida muy difícil (“miserable” es el vocablo usado en inglés) a estas empresas.

La economía china sufrirá ciertamente, problemas semejantes a los de EE.UU. como consecuencia del proteccionismo norteamericano y del chino. China deberá asumir un costo importante si, como consecuencia de la guerra comercial, se le dificulta, copiar, comprar o simplemente robar propiedad intelectual (ciencia y tecnología) de EE.UU. Esto podría representar un retraso (¿serio?) para llevar a buen puerto el programa prioritario y altamente agresivo de China (China 2025) con el objetivo declarado de ponerse a la cabeza del mundo en el desarrollo de las tecnologías de punta (robótica, inteligencia artificial, etc.). Este es, sin duda, uno de los temas más espinosos, dado su importancia y complejidad, de las futuras negociación entre ambos países.

Sin embargo, dos consideraciones son necesarias:

Primera. China puede disminuir en mucho el efecto de la caída de sus exportaciones a EE.UU. al disminuir sus importaciones de componentes y bienes intermedios importados de países como Corea del Sur, Tailandia, Vietnam y Malasia, incorporados en los bienes exportados por China a EE.UU. Así, buena parte de efecto en el empleo chino como consecuencia del proteccionismo de Trump es “exportado” por China a sus países suplidores.

Segunda. Las autoridades chinas tienen un amplio abanico de medidas para mitigar los efectos negativos de la guerra comercial sobre las empresas chinas y la población en general. Al respecto pueden mencionarse:

- subsidiar el crédito bancario (montos, plazos, tasas de interés, garantías);
- intervenir en el mercado de valores para influir en el precio de las acciones;
- acelerar las compras de parte del sector público;
- devaluar el yuan;
- disminuir los impuestos a las empresas exportadoras.

En este ámbito los márgenes de acción del Partido Comunista Chino son bastante más amplios que los de la Casa Blanca.

Por otra parte, China puede evitar el efecto interno de su propio proteccionismo si el aumento de sus aranceles se aplica solo a las importaciones provenientes de EE.UU., pero no a las originadas en otros países. ¡Es más, China bien podría manipular sus aranceles de manera de disminuirlos para las importaciones procedentes de otros países, simultáneamente, con el aumento del arancel para los productos de EE.UU. es decir, ¡produciendo una desviación de comercio!

² Cuando se trata de objetivos geopolíticos Trump ha mostrado preferencia por utilizar otro instrumento, a saber: las “sanciones”. Se trata de medidas cuyo propósito consiste en dificultar a un país su comercio exterior, valga decir sus exportaciones y sus importaciones. De esta manera crearle problemas económicos, sociales y políticos y así forzarlos a negociar con EE.UU.

Asimismo, en algunos casos, ante el proteccionismo norteamericano, China podría disminuir su arancel (abrir su mercado) para importar materias primas y sobre todo insumos (bienes intermedios). De esta manera, fortalece sus cadenas de valor y mejora la competitividad de bienes finales chinos en los mercados internacionales; así, podría paliar los efectos negativos del proteccionismo de EE.UU.

Ahora bien, si el proteccionismo se generaliza tanto EE.UU. como China pueden ampliar la guerra comercial a otro ámbito a saber, tratar de contrarrestar el efecto del aumento de las tarifas aduaneras mediante un conjunto de medidas cuyo propósito consiste en disminuir los costos de producción y así tratar de mantener o aun mejorar la posición competitiva de sus empresas. En el caso de China se tomarían medidas como las ya mencionadas anteriormente. En el caso de EE.UU. pueden mencionarse entre otros, la disminución de impuestos, la eliminación de regulaciones, la repatriación de capitales de empresas norteamericanas en el extranjero. En EE.UU., además de las medidas de carácter federal, los estados por su parte pueden tomar disposiciones específicas para atraer inversiones, norteamericanas y extranjeras, a su propio territorio. En esencia, el alcance de este nuevo frente de la guerra comercial entre China y EE.UU. reflejaría el margen de acción de los funcionarios públicos, dado el marco legal e institucional, de dos sistemas económicos diferentes: el norteamericano y el chino.

Si la guerra comercial se agrava y alcanza niveles más elevados China bien puede echar mano a instrumentos diferentes a los aranceles aduaneros como serían medidas en el ámbito monetario. Dos de ellas deben mencionarse específicamente, a saber: la devaluación del yuan y el uso de sus reservas monetarias internacionales. En ambos casos, medidas de este tipo podrían causar daños significativos a la economía estadounidense y a la internacional. Por este camino, China trataría de contrarrestar el proteccionismo de Trump incorporando a la guerra comercial medidas de carácter monetario. En relación con este punto, debe mencionarse también la posibilidad de desplazar la fuente de financiamiento de empresas chinas de la Bolsa de Valores de EE.UU. al mercado de capitales de Asia, principalmente a Hong Kong. Esto fortalecería, en el mediano plazo, la importancia del yuan en los mercados financieros internacionales en desmedro del papel del dólar estadounidense.

Las consecuencias del proteccionismo de Trump no parecen augurar buenos resultados para la economía norteamericana, y tampoco para las relaciones eco-

nómicas mundiales. Además, los efectos de la política comercial de Trump, desde el punto de vista de los intereses geopolíticos de EE.UU., no son halagüeños. Esto por varias razones:

a) EE.UU. /Trump aparece en el escenario internacional como el responsable de la guerra comercial (el “malo” de la película) mientras China / Xi levanta la bandera (Davos) del multilateralismo basado en reglas y normas negociadas internacionalmente (el “bueno” de la película) ;Esto cuando China ha incumplido sistemáticamente no pocos de los acuerdos principales del orden económico internacional actual!

b) EE.UU. perdería prestigio ante algunos países amigos y ante otros países suspicaces de las intenciones imperiales de China. Se distanciarían de los EE.UU. por haberles infligido serios perjuicios a su economía.

c) EE.UU. perdería influencia (cambio climático, París) y oportunidades (TPP):

(i) Se forman coaliciones y alianzas, unas basadas en intereses (comercio, seguridad, clima), otras en valores (democracia, derechos humanos) para contrarrestar la política de Trump, sin la participación de EE.UU, tales como:

- El tratado comercial entre la UE y Japón (un tercio del PIB mundial).
- El Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP).
- El Comprehensive Progressive Trans-Pacific Partnership (CPTPP).
- La iniciativa de Canadá y un grupo de países para rescatar la Organización Mundial del Comercio.

(ii) En otros casos como en el del convenio sobre el cambio climático de París o el acuerdo con Irán se sigue adelante sin la participación de EE.UU.

d) Ya China ha tomado medidas para obstaculizar a EE.UU. (“le ha atravesado el caballo”) para alcanzar sus objetivos geopolíticos en algunos países. Este es el caso concreto de las pretensiones de Trump en Corea del Norte y en Irán. De hecho, China manipula la aplicación de las sanciones económicas impuestas a ambos países de manera tal de no quedar mal con ellos. Así, China logra oponerse a los objetivos declarados de Trump, disminuir las exportaciones de petróleo de Irán y dificultar la definición del concepto “desnuclearización” en el caso de Corea del Norte.

e) La política de EE.UU. fortalece el “populismo” en muchos países “medianos” y “pequeños”, desarrollados, emergentes o en vías desarrollo. No pocos de estos países seguirán el ejemplo de Trump. Adoptarán el protec-

cionismo como “solución” a sus problemas económicos y de desarrollo en general.

Al parecer EE.UU. ha perdido de vista que su verdadero problema, así como el de otros países, por ejemplo, la UE, es en realidad, China. Esto por varias razones:

- (i) La violación constante por parte de China de las reglas y normas esenciales del actual orden económico internacional.
- (ii) El tamaño de la economía china le permite, gracias a sus políticas, ejercer una influencia importante en la economía internacional, y
- (iii) las claras intenciones geopolíticas de China de lograr la supremacía mundial, mediante el establecimiento de un nuevo orden internacional a su medida.

En estas circunstancias, no pocos países podrían acompañar a EE.UU. en un esfuerzo mancomunado para enfrentar a China. Por el contrario, Trump, en vez de unir a los países suspicaces de las intenciones de China, ha decidido tomar medidas perjudiciales para ellos; así, Trump, más bien, ha logrado unir a no pocos países en su contra. Efectivamente, ningún país ha salido a apoyar la política proteccionista de EE.UU. Trump le ha dejado la mesa servida a Xi para jugar el papel de líder mundial del multilateralismo. Trump se dispara a sus propios pies. Todo lo anterior afianza geopolíticamente a China en la disputa mundial por la hegemonía imperial frente a EE.UU.

Al mirar hacia delante habrían de verificarse las siguientes hipótesis:

Primera, el impacto de la guerra comercial en la economía de China es menor a los efectos negativos en la economía de EE.UU.

Segunda, las consecuencias políticas de los efectos económicos de la guerra comercial son peores para EE.UU. que para China.

Tercera, en la lucha por el predominio mundial las consecuencias geopolíticas de la guerra comercial EE.UU. llevará la peor parte y China más bien saldrá beneficiada.

En resumen, en vista de los costos sociopolíticos crecientes en EE.UU. y la reacción de China y de los demás países ante el proteccionismo de EE.UU. Trump difícilmente logrará establecer un nuevo orden económico internacional. En definitiva, la política proteccionista de Trump resultará contraproducente para EE.UU. desde el punto de vista económico y geopolítico. Lamentablemente, también lo sería para la gran parte del resto del mundo.

TERCERA SECCIÓN TRUMP: OBJETIVOS E INSTRUMENTOS ³

Introducción

Los efectos de las políticas del presidente Trump dependen de cuáles sean sus objetivos y cuáles los instrumentos para tratar de alcanzarlos. Por ello es necesario analizar estos dos temas – los objetivos y los instrumentos – antes de examinar específicamente, las consecuencias de las decisiones de Trump para Costa Rica.

Algunas consideraciones previas son pertinentes. Primera, la personalidad del presidente, como ya se ha indicado, dificulta sobremanera conocer a ciencia cierta su pensamiento. En efecto, su comportamiento cotidiano en ciertos casos es errático y confuso, en otros contradictorio, incoherente e impreciso. Segunda, el proceso mediante el cual Trump trata de alcanzar un determinado objetivo tiene, ciertamente, importantes efectos tanto si lo logra, como si no puede concretarlo. Tercera, los efectos de los objetivos e instrumentos de Trump para Costa Rica dependen de la evolución de las circunstancias internas de este último país. Las consecuencias, negativas y positivas, hoy, pueden dejar de serlo mañana si las condiciones internas cambian.

A continuación, la primera sección se dedica al tema de los objetivos y la segunda al análisis de los instrumentos. En la próxima sección se consideran los posibles efectos para Costa Rica.

De los objetivos

Varios son los objetivos de Trump con base en sus frecuentes manifestaciones desde la Casa Blanca y en sus múltiples acciones concretas sobre este tema. A continuación, se mencionan los principales objetivos:

a) Desarticular el orden económico internacional (OEI) y establecer uno nuevo. Esto debido a los costos elevados y los perjuicios significativos ocasionados a EE.UU. por el mal funcionamiento del OEI vigente.

b) Mantener la supremacía de EE.UU. en el mundo. Trump considera amenazada la posición de EE.UU. en el mundo de hoy. En efecto, el surgimiento de algunos países, muy especialmente de China, plantea retos y desafíos ante los cuales EE. UU no puede dejar de actuar.

c) Asegurar la seguridad nacional. La dificultad con este objetivo es la acepción de Trump sobre este concepto. Su definición es mucho más amplia. Desde su punto de vista se justifica aumentar los aranceles aduaneros aun a bienes importados de países “amigos”.

³ Algunas de las principales ideas de esta sección fueron presentadas en el seminario “Trump y Costa Rica” organizado por CIAPA y la Academia de Centroamérica, el 5 de septiembre de 2018.

Trump aduce dos razones:

- (i) Países antes “amigos” mañana pueden dejar de serlo.
- (ii) En caso de conflictos o crisis internacionales de poco sirve a EE. UU, desde el punto de vista de la seguridad nacional, que Alemania y Japón – países “amigos” – estén en la mejor disposición de abastecer a EE. UU de, por ejemplo, aluminio y acero, si China o Rusia – países no “amigos” – bloquear el acceso al territorio norteamericano.

d) Mantenerse como presidente de EE.UU., es decir ganar la contienda electoral de noviembre del 2020. Para este propósito Trump orienta su acción a ampliar su apoyo electoral. Cultivar a sus diferentes clientelas es tarea de fundamental importancia para alcanzar su objetivo de mantenerse en la Casa Blanca. Entre otros grupos deben mencionarse:

- los perdedores (empresarios y trabajadores) del doble proceso de la globalización y la robotización;
- los perdedores (empresarios y trabajadores) consecuencia de la guerra comercial (aumento de aranceles);
- los grupos religiosos “cristianos”;
- los grupos empresariales, favorecidos unos por la política de desregulación (banca, petróleo, gas, carbón), otros por el aumento de los aranceles (acero, aluminio).
- los beneficiarios de la disminución de impuestos.

e) Poner en plena acción su personalidad narcisista. Sobre este tema existe una abundante bibliografía en relación con la cuestión acerca de la idoneidad de Trump para desempeñar, adecuadamente, la enorme responsabilidad de dirigir el destino de una potencia mundial de la importancia de EE.UU.

Si este fuera su objetivo se presentará ante la población de EE.UU. y del mundo como:

- el inigualable negociador de estatura internacional;
- el arquitecto del nuevo orden mundial;
- el gurú de las relaciones internacionales.

f) Buscar en forma simultánea una combinación de varios de los objetivos señalados anteriormente. El riesgo de adoptar este camino se refiere a la pérdida de transparencia y a la posibilidad de caer en contradicciones e incongruencias. Todo ello acarrearía más incertidumbre y más confusión, lo cual, al fin y al cabo, reflejaría a cabalidad el comportamiento de Trump.⁴

De los instrumentos

Para alcanzar sus objetivos Trump echa mano a una amplia gama, verdadera panoplia, de instrumentos. Algunos de ellos son tradicionales: son usados por muchos países desde hace tiempo. Otros, por el contrario, son de muy poco uso.

A continuación, se enumeran los instrumentos de uso más frecuente por él.

a) El proteccionismo arancelario. Se trata de encarecer los productos importados a fin de disminuir las importaciones. De esta manera, se aumenta la producción nacional y disminuye el déficit comercial al sustituir bienes importados por otros producidos localmente. Se retorna así al antiguo modelo de “sustitución de importaciones”. Esta medida tendría efecto en el tanto que el aumento del arancel se aplique a las importaciones provenientes de todos los países. Si se aplicará solo a alguno específicamente, por ejemplo, China, podría darse una desviación de comercio, es decir EE.UU. importaría de otros países. De esta manera, el déficit comercial con China podría disminuir, pero aumentaría con otros países.

No queda claro, por otra parte, si el aumento del proteccionismo, para Trump, es una medida de carácter permanente, o en realidad es más bien de carácter transitorio. En este último caso, el verdadero propósito consiste en forzar a los países a sentarse a negociar las condiciones y normas requeridas para establecer un nuevo orden económico internacional. Una vez logrado este objetivo, los aranceles tenderían a disminuir.

No obstante, si este no es el caso, es decir si el aumento de los aranceles es una medida de carácter permanente, aplicada a las importaciones de todos los países, entonces el propósito de Trump de reducir el déficit comercial bien podría no lograrse. Esto por cuanto los impuestos de aduana más elevados aumentan, a la vez, los costos internos de producción, lo cual encarece las exportaciones de EE.UU. y, por consiguiente, su posición competitiva en los mercados internacionales. Así las exportaciones de EE.UU. disminuirían. En vista de lo anterior, las importaciones disminuyen debido a los aranceles más elevados y las exportaciones también en razón de la pérdida de competitividad. Por lo tanto, el déficit comercial podría no reducirse.

b) Acceso a los mercados. La propuesta de una “tarifa cero” la ha hecho Trump en el seno del G-7, recientemente, en Canadá y en la reunión con Juncker el representante de la Unión Europea. Para Trump se trata de una pieza clave del ajedrez mundial más amplio; de hecho, el comercio internacional como se indicó ante-

⁴ Deberán tomarse en cuenta también las consecuencias del resultado de las próximas elecciones de noviembre de este año.

riormente debe ser libre, justo, recíproco, balanceado y administrado. El comercio internacional –exportaciones e importaciones – aumentaría. Ahora bien, Trump incurre, desde el punto de vista económico, en una contradicción obvia al pregonar ambas medidas “la tarifa arancelaria cero” y la sustitución de importaciones (proteccionismo arancelario), pues, evidentemente, no pueden aplicarse de manera simultánea.

c) La protección de la propiedad intelectual. Trump quiere exigir a los demás países, especialmente a China, respetar la propiedad intelectual de las empresas norteamericanas. En general, cada país debe pagar por el uso de la propiedad intelectual de otros países. Es decir, por el uso de los derechos de propiedad intelectual vigentes. Concretamente, para Trump, ningún país puede apropiarse de los resultados científicos y tecnológicos de EE.UU. Además de ello, Trump dirige su política a impedir:

- practicar el espionaje industrial;
- forzar a los inversionistas norteamericanos a transferir “voluntariamente” sus conocimientos tecnológicos y científicos a empresas chinas, como condición para tener acceso al mercado chino.

Ambos casos – espionaje y transferencias “voluntarias” – son, para Trump, un hurto de la tecnología y del conocimiento científico propiedad de EE.UU.

d) En línea con el punto anterior, Trump plantea obstaculizar y aún impedir, la adquisición de empresas norteamericanas en las áreas de las tecnologías de “punta”, por parte de empresas extranjeras, muy especialmente chinas. Trump se refiere no solamente a las empresas en funcionamiento, sino también a los “start-ups” del Silicon Valley y de otros centros de innovación. Esto, sin duda, está relacionado con el comentario hecho anteriormente con respecto a la “batalla por la supremacía digital”.

e) China debe abandonar su política industrial. Esta exigencia de Trump se refiere al objetivo declarado de China de alcanzar, en el año de 2025, la supremacía mundial en el área de las tecnologías de “punta” como la inteligencia artificial, la robótica, “big data”, 3D, entre otras.

La política industrial de China para lograr este objetivo es bien conocida. Se trata de otorgar un conjunto de incentivos y subsidios crediticios (acceso al crédito, tasas de interés), exenciones tributarias, intervención en la bolsa de valores, compras del sector público, devaluación del yuan. Gracias a estas medidas China pretende lograr la supremacía internacional, con el consiguiente

desmedro de la posición, hasta ahora preponderante, de EE.UU. en el mundo. De ahí, la necesidad para China de modificar de manera significativa su política industrial actual.

f) Retirarse del multilateralismo. Trump considera el multilateralismo como una de las causas principales del declive de la influencia de EE.UU. en las relaciones internacionales. En consecuencia, se ha retirado de: el acuerdo de cambio climático, el comité de derechos humanos de la ONU, el acuerdo con Irán, el Transpacific Trade Partnership (PTT) y, además, ha amenazado reiteradamente con retirarse de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

g) Preferencia por el bilateralismo. En relación con el punto anterior, Trump se ha inclinado, hasta el momento, abiertamente por el bilateralismo. Este, según él, es la mejor manera de proteger los intereses de EE.UU. Al respecto pueden citarse las relaciones con China, Corea del Sur, Corea del Norte, Canadá, México, Japón y la Unión Europea.

h) El protagonismo personal distingue sin duda la manera de actuar de Trump en el escenario internacional. Aparecer en las cámaras como la persona más importante del escenario, es de la máxima importancia para él. Esta conducta se pone de manifiesto en sus relaciones personales con los líderes de China, Rusia, Corea del Norte, entre los más representativos.

i) Aplicar sin titubeos las sanciones comerciales y financieras tradicionales. Esto ha sucedido en el caso de Rusia, Irán y Corea del Norte.

j) Aplicar nuevos tipos de sanciones a países de la “lista negra” de Trump. Entre ellas valga mencionar:

- Empresas en países incluidos en la “lista negra”, sean norteamericanas o de otra nacionalidad, no podrán operar, directa o indirectamente, en EE.UU. Así, quien haga negocios en o con Irán no podrá hacerlos en EE.UU.
- Tratar de obstaculizar las exportaciones de los países de la “lista negra”. Por ejemplo, solicitar a los países y empresas en general, no comprar petróleo iraní. De lo contrario, EE.UU. tomaría las represalias del caso.

k) Aumentar la competitividad de la economía norteamericana, para así disminuir las importaciones y aumentar las exportaciones. Medidas como las siguientes apuntan en esa dirección:

- La reforma tributaria (disminución de impuestos).
- La disminución y simplificación de regulaciones y trámites.

- Los incentivos fiscales para repatriar las utilidades de las empresas norteamericanas en el extranjero.
- Además de estas medidas de naturaleza federal, debe añadirse una extensa lista de decisiones tomadas por diversos estados de EE.UU. con el propósito de propiciar la instalación de nuevas empresas en sus respectivos territorios.

Con estas medidas se lograría:

- El regreso de empresas norteamericanas hoy funcionando en el extranjero;
- la repatriación de capitales (utilidades) de compañías norteamericanas retenidos en el extranjero; y
- atraer inversiones extranjeras directas a EE.UU.

Los diferentes objetivos de Trump plantean, sin embargo, un grave problema de coherencia. El “trilema de Trump” es evidente:

la imposibilidad de lograr simultáneamente, primero reducir el déficit comercial, segundo, estimular la demanda interna (menos impuestos, mayor gasto público y política monetaria laxa) y tercero, aumentar la productividad (política de desregulación).

Conclusión

En síntesis, la política de Trump está orientada a asegurar los siguientes logros.

(i) Que los países afectados por el aumento de los aranceles por parte de EE.UU. no tomen represalias. Concretamente, no deben aumentar sus propios aranceles, en respuesta a las medidas adoptadas por Trump.

(ii) Que los demás países, especialmente, China, Japón, Rusia abran sus mercados a los bienes y servicios exportados por EE.UU.

(iii) Que tampoco deben establecer trabas como la transferencia “voluntaria” de conocimientos científicos y tecnológicos para autorizar el establecimiento de empresas estadounidenses en otros países.

(iv) Que los demás países “grandes” acepten establecer un nuevo orden económico internacional (OEI).

Si Trump logrará o no alcanzar sus propósitos solo el futuro lo dirá. Mientras ello ocurre, es importante mantener presente dos consideraciones finales pues, las políticas de Trump son, sin lugar a duda, altamente disruptivas, tanto desde el punto de vista económico como desde el geopolítico:

(i) Desde el económico porque el crecimiento y la estabilidad de la economía internacional, pueden verse seriamente comprometidos. Los costos pueden llegar a ser muy elevados, severos sin duda:

- unos surgen de las medidas tomadas y de los instrumentos utilizados por Trump para tratar de alcanzar sus propósitos, tanto si los logra como si ese no es el resultado;
- otros costos se originan de la nueva situación si Trump tiene éxito en consolidar alguno de sus objetivos.

Así, el comercio internacional de bienes y servicios (exportaciones e importaciones), el flujo de capitales, las inversiones entre países, todo ello puede salir perjudicado. Los efectos negativos sobre el empleo y la pobreza, así como el incremento de las migraciones hacia los países ricos, en especial EE.UU., no se harían esperar con las inevitables consecuencias políticas.

(ii) Desde el punto de vista geopolítico porque los resultados pueden ser muy diferentes a los esperados por Trump. Estopor cuanto las acciones de Trump fomentan la unión de no pocos países, mediante alianzas, pactos y acuerdos entre ellos, en contra de intereses legítimos de EE.UU. Así, se abre la posibilidad para el ascenso de alguna potencia mundial con claras ambiciones imperiales, léase China, cuyo sistema/modelo se basa, en lo político, en el autoritarismo del partido único (Partido Comunista Chino) y el poder de las Fuerzas Armadas y, en lo económico, en el capitalismo de estado. Trump terminaría debilitando la democracia, el estado de derecho y el capitalismo de mercado, tal como se les conoce hoy en EE.UU. y en otras partes del mundo.

CUARTA SECCIÓN: ¿... Y EN CUANTO A COSTA RICA QUÉ?

Introducción

Las políticas de Trump han creado gran barullo, un verdadero zafarrancho en la economía internacional y, en general, en las relaciones internacionales. Una maraña de decisiones imprecisas, en unos casos, contradictorias en otros no ayuda a calmar la algarabía. Como consecuencia de esta manera peculiar de actuar de Trump reina un alto grado de incertidumbre y confusión. La luz no se ve al final del túnel. Por el contrario, la situación tiende a agravarse conforme transcurre el tiempo. De hecho, la contienda comercial, financiera, tecnológica, militar, geopolítica, de EE.UU. con China empeora día tras día. Sucede el mismo deterioro, aunque en menor grado, en cuanto a las relaciones de EE.UU. con otros países como Japón, Rusia, Canadá y la UE. En estas circunstancias ¿qué le espera a un pequeño país, a una microeconomía, como Costa Rica?

¿Acaso es posible rescatar algo positivo de los planteamientos o de las ocurrencias de Trump?

En la primera parte de esta sección se analiza el entorno en el cual Costa Rica debe decidir cómo proceder. En la segunda, se consideran los principales problemas y desafíos del país, consecuencia de ese entorno. En la tercera se señalan algunas acciones para hacer frente al “tsunami” inesperado causado por Trump.

El Marco General de Referencia

Conviene recordar las dos preocupaciones principales de Trump:

(i) Salvaguardar la supremacía internacional de EE.UU.; es decir mantener su posición imperial, ante el peligro que representan otras potencias como China, Rusia, UE y Japón.

(ii) Proteger el empleo y la producción ante el comportamiento predatorio, con frecuencia solapado, otras veces público y notorio, de algunas potencias, en especial China, pero también de la UE y de países como Japón y Canadá.

Para lograr estos dos objetivos Trump considera indispensable modificar de manera profunda, tanto el orden geopolítico mundial, como el sistema económico internacional.

En la práctica, Trump clasifica los países en tres categorías, a saber:

- Las potencias del mundo multipolar (China, Rusia, Japón y la UE). Ellas pueden pretender disputar la hegemonía internacional a EE.UU.
- Los países de una “lista negra” contrarios a los intereses de EE.UU. en razón de su cercanía a alguna de las otras potencias, por ejemplo, Irán, Djibuti, Cuba y Venezuela y Nicaragua.
- Los demás son países en vías de desarrollo o economías emergentes. Este grupo de países, en general, no representa un peligro para EE.UU. ni desde el punto de vista de la seguridad nacional, ni desde el de su hegemonía internacional, pero sí en cuanto al tema del empleo y a la producción de ciertos bienes y servicios, son, por ejemplo, el caso de India y de Brasil, así como México y Canadá. Además, no pocos países de este grupo podrían pasar al segundo, caso de “acercarse” demasiado a China como consecuencia de morder alguna de las “carnadas” (Belt and Road Initiative) ofrecidos por ella.

El caso de Costa Rica

Costa Rica clasifica en el tercer grupo de países. Si bien Trump no ha hecho todavía ninguna propuesta concreta con respecto a Centroamérica, al CAFTA o a Costa Rica, en cualquier momento puede proceder en este sentido. Costa Rica debe reconocer esta posibilidad y prepararse para esa eventualidad. ¿Cuál podría ser el posible planteamiento de Trump? Su agenda incluiría varios puntos como los siguientes:

(i) Las importaciones provenientes de Costa Rica:

- Tendrían una tarifa arancelaria de cero, para decidir cuándo los bienes y servicios se consideran producidos en Costa Rica.
- Se respetaría la “acumulación” prevista en CAFTA.
- Se eliminarían los obstáculos no tarifarios.
- Se eliminarían las cuotas de importación.

(ii) Se establecería un acuerdo tributario bilateral.

(iii) Los importadores norteamericanos de productos costarricenses y los exportadores de EE.UU. a Costa Rica tendrían acceso a préstamos del Eximbank.

Trump añadiría varios puntos adicionales a saber:

(i) El libre acceso (tarifa arancelaria cero) para los productos (bienes y servicios) exportados por EE.UU. a Costa Rica. Esta medida concuerda con la propuesta de Trump acerca del comercio libre.

(ii) Cualquier ventaja comercial concedida por Costa Rica a un tercer país será otorgada también a EE.UU.

(iii) Las exportaciones de Costa Rica deben basar su competitividad en el mercado norteamericano en ventajas competitivas “verdaderas” (VCV) y no en ventajas competitivas “artificiales” (VCA). Esta medida es congruente con la propuesta de Trump acerca del comercio “justo” (fair). Este punto requiere cierto grado de elaboración, a fin de aclarar los conceptos de las VCV y de las VCA.

Las VCV surgen en vista de

- Los recursos naturales del país: suelo, clima, agua, subsuelo.
- La cercanía geográfica del país con respecto a EE.UU.
- Las condiciones “humanas” tales como:
 - La productividad del trabajo, la cual depende del nivel de educación y formación técnica de la mano de obra.
 - La capacidad de organización empresarial.
- La incorporación de tecnologías e innovaciones a los procesos productivos.

- Las políticas públicas adecuadas entre ellos:
 - Educación y capacitación de recursos humanos.
 - Estabilidad macroeconómica.
 - Tramitomanía razonable.
 - Servicios públicos: transporte, energía, comunicaciones eficientes.
 - Promoción de un mayor nivel de encadenamientos para generar más valor agregado y nivel de productividad vía la innovación (ej. clústeres).

Por otro lado, las VCA surgen debido a:

- Subsidios directos a las exportaciones (CAT, por ejemplo).
- Exoneraciones y exenciones tributarias (impuestos de aduanas a la importación de insumos y materias primas, impuesto sobre la renta, entre otras) concedidas a los exportadores, pero no a las empresas no exportadoras.
- Subsidios de tarifas de servicios públicos (transporte, electricidad, comunicaciones) otorgadas a los exportadores y no las empresas que no exportan.
- Trato preferencial en cuanto a las facilidades de crédito (programas especiales: acceso, montos, tasa de interés, plazo, garantías) a favor de los exportadores.
- Tipo de cambio devaluado artificialmente.
- Explotación de la mano de obra local (violación de los acuerdos con la OIT).

Mientras subsistan las VCA, los EE.UU. establecerían impuestos de aduanas compensatorias a las importaciones provenientes de Costa Rica. Así, la situación de privilegio de los exportadores costarricenses en el mercado norteamericano desaparecería. Estos impuestos de aduana se reducirían a cero, conforme se eliminan las VCA.⁵ Igual tratamiento podría dar Costa Rica a las importaciones de productos estadounidenses cuando sean competitivas en Costa Rica debido a VCA en EE.UU.

(iv) Para Trump el comercio no ha de ser solo libre y “justo”, sino además “compensado”. Para este propósito él contempla medidas como las siguientes:

- Cuando bienes y servicios exportados por Costa Rica a EE.UU. compiten con la producción norteamericana, entonces Costa Rica debe:
 - importar de EE.UU. las materias primas, los insumos y bienes de capital necesarios para producir esos bienes en Costa Rica, y
 - negociar un salario mínimo para ciertas acti-

vidades.

Lo anterior no sería necesario cuando se trate de productos como el banano, el café o la piña cuya producción no se da en EE.UU.

(v) Cuando el comercio exterior (exportaciones e importaciones) entre Costa Rica y EE.UU. incluye importaciones de gran volumen (granos, petróleo y sus derivados) y exportaciones también de gran volumen (banano, piña), los barcos de bandera norteamericanas tendrán preferencia para su transporte.

(vi) Para asegurar un comercio no solo libre, “justo” y “compensado” sino también “balanceado” de Costa Rica con el resto del mundo y con EE. UU, Costa Rica comprará a EE.UU. un determinado porcentaje del valor de sus importaciones anuales de bienes de capital, concretamente: automóviles, vehículos de carga, implementos y equipos agrícolas y maquinaria pesada de construcción. Los bienes deberán ser de marcas norteamericanas y producidos en EE.UU. Así, un automóvil Ford producido en México o un BMW producido en EE.UU. no cumplirían con el requisito anterior. Para cumplir con esta condición Costa Rica se vería forzada a establecer obstáculos (aranceles, cuotas) a las importaciones provenientes de otros países.

(vii) En el campo financiero se establecería lo siguiente:

- el comercio exterior (importaciones y exportaciones entre Costa Rica y EE.UU.) se hará en la moneda norteamericana por medio de bancos norteamericanos y
- las transacciones financieras (créditos, seguros, etc.) entre Costa Rica y EE.UU. se harán en la moneda norteamericana por medio de bancos y compañías de seguro norteamericanas.

Ahora bien, además de los problemas y retos surgidos de las medidas de Trump específicamente relacionadas con países como Costa Rica, es necesario también tomar en cuenta los posibles efectos de su política global frente a las potencias mundiales. Trump ha forzado a los países “grandes” a poner en su agenda el tema del mal funcionamiento del orden económico mundial (OEI) y la necesidad perentoria de adoptar las medidas del caso para transformarlo en un nuevo OEI. Si lo logra, este sería, evidentemente un importante punto a su favor el cual tendría, a no dudarlo, también consecuencias significativas para países como Costa Rica. En efecto, el orden económico internacional sería muy diferente si su característica principal consistiera en establecer en términos generales, el arancel aduanero cero es decir el comercio libre. Sin embargo, existen serias

⁵ Evidentemente las importaciones y exportaciones temporales por estar en tránsito estarían sujetas a un tratamiento arancelario diferente

dudas acerca de si el camino adoptado por Trump – el proteccionismo arancelario y las “sanciones” ambos unilaterales – sea el más acertado. Así, si bien el objetivo podría ser de aceptación general, el procedimiento empleado ha recibido el repudio generalizado tanto de parte de las grandes potencias, como de los países en vías de desarrollo y las economías emergentes.

Desde el punto de vista de la economía costarricense, es necesario considerar dos temas por separado. El primero, se refiere a los posibles efectos de la guerra comercial. El segundo se relaciona con las consecuencias posteriores a la guerra comercial, es decir al eventual establecimiento de un nuevo orden económico internacional.

(i) En general, el impacto de la guerra comercial es negativo. Cuatro puntos deben señalarse:

- El proteccionismo tiene efectos perjudiciales para el comercio internacional y para el crecimiento de la economía mundial. Las posibilidades de aumentar las exportaciones y, por ende, las importaciones vendrían a menos. Esto cuando, precisamente, el comportamiento de la economía costarricense depende, en buena medida, de la expansión del comercio exterior, es decir de exportar más e importar más.
- Al estancarse la economía internacional, el flujo de inversión extranjera directa (IED) disminuirá. El efecto negativo para Costa Rica es evidente, pues la IED es un factor esencial para su desarrollo como complemento del ahorro nacional, aporte de nuevas tecnologías, diversificación de las exportaciones y acceso a mercados externos.

Asimismo, las inversiones de las empresas norteamericanas en otros países podrían disminuir como consecuencia del conjunto de medidas adoptado por Trump tales como: la repatriación de las utilidades de empresas de EE.UU. en el extranjero, la disminución de impuestos, el aumento del gasto militar y los programas de gasto público (infraestructura). El resultado sería la disminución general de la inversión de EE.UU. en el resto del mundo, lo cual perjudicaría a Costa Rica.

- La contracción del comercio internacional afectará el precio de las exportaciones y de las importaciones. El efecto en los términos de intercambio no se hará esperar. Podría ser positivo o negativo. Sin embargo, es un elemento adicional de incertidumbre lo cual es inconveniente para las perspectivas de la economía nacional.
- Peor aún sería si la guerra comercial alcanza

dimensiones muy apreciables y se extiende, en el tiempo. Entonces el peligro no se circunscribiría al estancamiento de la economía internacional. Se pondría en riesgo también la estabilidad del sistema financiero internacional. Tras cuernos palos, no solo habría de enfrentarse al estancamiento económico, sino también a los perjuicios de una crisis financiera internacional.

Así, los cuatro elementos juntos: las menores posibilidades de aumentar las exportaciones y las importaciones, el menor flujo de IED, el comportamiento incierto de los términos de intercambio y la posible crisis financiera internacional, todo ello es perjudicial para el crecimiento de la economía costarricense. Se trata sin duda de un obstáculo adicional significativo para el desarrollo del país.

(ii) En cuanto a los efectos de un posible nuevo OEI la incertidumbre es doble. Bien podría suceder que el proteccionismo y el unilateralismo de Trump – cavar fosas en lugar de tender puentes – se transforme más bien en un obstáculo para remozar el actual OEI. La guerra comercial será de largo plazo con efectos muy diferentes a los esperados por Trump. Por otra parte, también debe considerarse la posibilidad de que Trump se salga con la suya, es decir, crear un nuevo OEI. La incertidumbre surge al no conocerse cuáles serán las reglas y normas que rijan el funcionamiento de ese nuevo OEI. Por ende, tampoco puede conocerse cuáles serían sus posibles efectos. Podría aventurarse, sin embargo, la siguiente afirmación. En términos generales, para Costa Rica, economía muy pequeña y muy abierta, el nuevo OEI sería conveniente en el tanto al libre comercio (tarifa cero y eliminación de los obstáculos al comercio internacional) se le da mayor importancia y menos al comercio “justo”, “balanceado”, “recíproco” y “administrado”. Y, en sentido contrario, no sería conveniente si el libre comercio se relega y se otorga más preponderancia al comercio “justo”, “balanceado”, “recíproco” y “administrado”.

En síntesis, los efectos para Costa Rica de la política de Trump (proteccionismo y unilateralismo, America First) giran en torno a los tres puntos siguientes:

- El impacto negativo en el crecimiento económico del país como consecuencia de la disminución del comercio internacional y el estancamiento de la economía mundial.
- El riesgo de una nueva crisis financiera internacional ocasionada por la guerra comercial.
- La necesidad de profundizar el modelo de desarrollo costarricense basado en la inserción en la

economía internacional. En última instancia, se trata de otorgar a las empresas dedicadas a abastecer el mercado local incentivos semejantes a los otorgados a las empresas exportadoras. Se trata ni más ni menos, de modificar, de manera significativa, la política industrial vigente en la actualidad.

Para finalizar, no debe quedarse en el tintero, otro efecto negativo para Costa Rica consecuencia de la política migratoria de Trump. En efecto, al obstaculizar y reducir la emigración hacia EE.UU. de ciudadanos de Guatemala, El Salvador y Honduras, una proporción de ellos tomará rumbo al sur. Costa Rica se vería forzada a hacer frente a una mayor inmigración proveniente de esos países centroamericanos. Los efectos negativos de corto plazo son principalmente dos. Primero, el mercado laboral sufrirá a causa del aumento de la oferta de trabajo con el consiguiente efecto negativo en el nivel de los salarios. Segundo, la necesidad de aumentar el gasto público en especial el de educación y de salud a fin de prestar debida atención a la población inmigrante. Debe considerarse también el impacto negativo de la política migratoria de Trump en el crecimiento económico en esos tres países centroamericanos. La consecuencia para la economía costarricense sería evidente debido a la disminución de sus exportaciones a Centroamérica.

¿Cómo enfrentará Costa Rica la situación?

Independientemente, de la visión adoptada por el país y de las consecuencias de las políticas de Trump, dos tareas previas son impostergables:

(i) enfrentar los hechos y acontecimientos, acaecidos con frecuencia, de manera inesperadas. Se trata de hacer frente a los retos y desafíos consecuencia de incógnitas desconocidas (Rumsfeld). Ante esta situación, una y otra vez, el país debe prepararse para encararlas. Se trata de eventos tales como los siguientes:

- las vicisitudes y turbulencias de la economía internacional,
- los desastres naturales,
- los conflictos político – militares en países vecinos,
- las pandemias internacionales y
- los movimientos migratorios masivos.

(ii) La otra tarea impostergable, consiste en prepararse ante situaciones originadas por ciertas mega tendencias en el futuro inmediato. Estas tendencias, bien conocidas, plantean al país problemas de gran envergadura y complejidad entre las cuales deben mencionarse:

dura y complejidad entre las cuales deben mencionarse:

- el cambio demográfico,
- el cambio climático,
- el cambio tecnológico (robotización),
- el tema de la pobreza y la desigualdad, y
- el remozamiento del modelo de desarrollo.

Así, el país no tiene más alternativa. Debe prestar especial atención, de una parte, a la incertidumbre ocasionada por eventos inesperados y, de otra, a los efectos de las mega tendencias mencionadas.

Las tareas principales del país son las siguientes:

(i) Crear un entorno favorable para la inversión (nacional y extranjera, pública y privada) y la innovación. Concretamente:

- Estado de derecho,
- Estabilidad política, (democracia liberal),
- Consolidación del mercado nacional (competencia),
- Inserción en la economía internacional (apertura comercial y financiera).

(ii) Mantener la estabilidad macroeconómica. Específicamente:

- Estabilidad de precios.
- Estabilidad cambiaria.
- Ordenamiento de las finanzas públicas.
- Supervisión del sistema financiero.

(iii) Mejorar la movilidad social, gracias a un mayor acceso a las oportunidades y al funcionamiento de determinadas “redes de seguridad” (safety nets) como medidas para disminuir la pobreza y la desigualdad.

(iv) Continuar el proceso de profundización del actual modelo de desarrollo socioeconómico del país. Es necesario reconocer que:

- Primero, se pasó del modelo agroexportador de la industrialización (sustitución de importaciones).
- Luego de la industrialización se pasó a la apertura comercial (promoción de exportaciones).
- La próxima etapa consiste en lograr el aumento sostenido de la productividad de la economía nacional, gracias a la transferencia y la innovación tecnológicas. Así como a la inversión en recursos humanos con las habilidades propias del siglo XXI.

Por otro lado, Costa Rica debe enfrentar directamente las consecuencias –errores y aciertos– de Trump. El país no representa, obviamente, peligro alguno para la seguridad nacional de EE.UU., ni para su hegemonía internacional. Además, la obsesión de Trump en cuanto al déficit comercial no representa un

problema pues EE.UU. tiene, más bien, un superávit comercial con Costa Rica. No obstante, deben tenerse presente varias consideraciones. En primer lugar, para Trump no hay enemigo pequeño. En segundo lugar, la política de Trump y, en especial, en el campo comercial, financiero y migratorio incide, no solo de manera directa en la situación económica costarricense, sino también indirectamente debido a la reacción inevitable de los demás países ante las políticas de Trump. Tercero, especial atención deberá adoptarse en cuanto a la relación de Costa Rica con China. Esto debido a las posibles reacciones negativas de parte de Trump. Y, en cuarto lugar, Trump es capaz de tomar el caso de un país pequeño como Costa Rica, como ejemplo para enviar un mensaje a otros países acerca de su posible comportamiento futuro.

Ahora bien, ante las amenazas y las oportunidades de la política de Trump, Costa Rica debe actuar en ciertas aéreas prioritarias. Entre ellas deben mencionarse las siguientes:

(i) Promover el aumento de las exportaciones mediante el incremento de la productividad de los diferentes factores de producción (trabajo, tierra y capital) tanto en el sector privado como en el público. En otras palabras, la competitividad de las exportaciones costarricenses en el mercado de EE.UU. y en el internacional debe estar sustentada en las ventajas competitivas “verdaderas” y no en las ventajas competitivas “artificiales”.

(ii) Apoyar de manera proactiva el multilateralismo como base de las relaciones internacionales. Esto con especial énfasis en el ámbito comercial (reforma de la OMC) y financiero (reforma del FMI). Este planteamiento requiere la creación de una red tupida de relaciones oficiales e informales (net working) de parte de las autoridades costarricenses.

(iii) Participar de manera decidida en acuerdos comerciales de carácter multilateral (OMC) y regionales (Alianza del Pacífico). El propósito principal consiste en diversificar los mercados a fin de aumentar las importaciones, para abastecer mejor el país, y las exportaciones a fin de pagar las importaciones.

(iv) Aumentar el ahorro nacional y así disminuir la vulnerabilidad de la economía costarricense al reducir la dependencia financiera externa (créditos e inversiones).

(v) Todo lo anterior requiere un esfuerzo considerable y sostenido de formación de recursos humanos en el campo de las relaciones internacionales con el debido énfasis en los temas comerciales y financieros. Para cumplir este objetivo es necesario desarrollar un

programa conjunto entre el ministerio de relaciones exteriores, el de comercio exterior y el Banco Central.

(vi) Dar la debida prioridad, con carácter de urgente, al funcionamiento de un Consejo Nacional de Promoción de la Productividad y de la Competitividad como una dependencia de la Presidencia de la República. Tomar esta decisión, cuanto antes, es indispensable porque lograr el aumento sostenido de la productividad de la economía nacional es una tarea compleja y difícil, sin embargo, este es el único camino certero para mejorar la competitividad de los bienes y servicios del país en los mercados internacionales. De hecho, el desarrollo económico del país depende, en el mediano y largo plazo, de la promoción de las exportaciones basadas en las ventajas competitivas “verdaderas” más que en las ventajas competitivas “artificiales”.

CONCLUSIÓN

En escasos dos años, Trump ha logrado socavar los fundamentos del orden mundial creado después de la Segunda Guerra Mundial. Creación en la cual EE.UU. tuvo un papel protagónico, su influencia fue determinante. Trump trata, de manera denodada, modificar el orden mundial existente, establecer uno nuevo. El propósito principal de Trump es mantener la supremacía internacional de EE.UU. en el ámbito geopolítico, militar, económico y científico-tecnológico. Si lo logra, según él, la paz y el progreso reinarán no solo en su país sino en todo el mundo. Sin embargo, cuando pone los pies sobre la tierra, reconoce y acepta, a regañadientes, la necesidad de un orden mundial multipolar, en el cual las grandes potencias (EE. UU, China, Japón, Rusia y la UE) toman, entre ellas, las decisiones sobre los temas importantes y adoptan las reglas y normas de conducta vinculantes para todos los países.

Dos son los caminos preferidos por Trump. Primero, abandonar el multilateralismo e inclinarse decididamente por el bilateralismo en las relaciones con otros países. Gracias al poderío de EE.UU. este camino es el adecuado para proteger y afianzar los intereses de su país. Segundo, el uso de la fuerza –el proteccionismo arancelario – para obligar a los demás países, en especial a las potencias y los países limítrofes (México y Canadá), a negociar la agenda en sus propios términos. La confrontación abierta, sobre todo con China, no se ha hecho esperar. La pugna entre ambos países imperiales se ha profundizado en el transcurso del tiempo. Hoy abarca todos los ámbitos: geopolítico, militar, económico, científico-tecnológico.

Trump pudo forzar a otras potencias a reconocer la existencia de importantes deficiencias en el funcionamiento del actual orden internacional sobre todo en el campo político y en el económico. Además, de hecho, ha logrado comenzar a solucionar problemas específicos como es el caso, por ejemplo, de la reforma de la Organización Mundial del Comercio.

Ahora bien, las políticas de Trump – sus objetivos y en especial sus instrumentos – así como su personalidad peculiar, han recibido el rechazo generalizado de la gran mayoría de los países sin distinción de su grado de desarrollo. Sus amenazas y sus decisiones han servido de acicate para que los países “amigos”, “rivales” y “enemigos” se unan para oponerse a Trump. Esto en desmedro de los legítimos intereses de EE.UU. Las políticas de Trump tienen, inevitablemente, consecuencias importantes para Costa Rica. Dos políticas deben diferenciarse:

(i) Una para hacer frente a los efectos de las medidas adoptadas durante el período de transición necesario para modificar el actual orden internacional y establecer un nuevo orden mundial.

(ii) Otra para hacer frente a las consecuencias del funcionamiento del nuevo orden internacional.

Las consecuencias para Costa Rica de las decisiones de Trump pueden ser indirectas o directas.

(i) En cuanto al impacto indirecto se refieren a la evolución de la economía internacional – comercio

y finanzas –. Las consecuencias pueden ser positivas: mayor apertura internacional, aumento del comercio exterior y crecimiento económico más acelerado. Las consecuencias pueden ser también negativas: estancamiento y aun retroceso de la economía internacional e inestabilidad financiera.

(ii) Los efectos directos se originan en posibles medidas de Trump relacionadas con: CAFTA (aranceles, IED), el Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras, movimientos migratorios), Nicaragua (situación política) y Panamá (presencia de China). Así como con la creación de un posible fondo de desarrollo regional propuesto por López Obrador a Trump. Todo lo cual incide, sin duda, para bien o para mal, en la situación económica y política de Costa Rica.

Para hacer frente a las amenazas y desafíos de Trump y para aprovechar las posibles oportunidades, Costa Rica debe prepararse para encarar las primeras y explotar las segundas.

La respuesta de Costa Rica ha de enmarcarse, necesariamente, en dos políticas nacionales de largo alcance. De hecho, el país debe prepararse para hacer frente, de una parte, a acontecimientos inesperados (desastres naturales) y, de otra, a los retos y las oportunidades de las mega tendencias. La adopción de estas dos políticas es una tarea nacional impostergable, ya que el futuro comenzó ayer...al igual que la presencia de Trump.

BIBLIOGRAFÍA

- Jacques, M. (2009). *When China Rules the World*. Penguin Press.
- Jiming, H. y Posen, A.S. (2019). *US – China Economic Relations: From Conflict to Solutions*. PIIE Briefing, Part I, June 2018, Part II, January 2019.
- Pisani – Ferry, J. (2010). *China and the World Economy: A European Perspective*. Bruegel Policy Contribution, Issue 2010/03.
- Rodrik, D. (2010). *Making Room for China in the World Economy*. AER Paper and Proceedings, May.
- Subramanian, A. (2011). *Eclipse. Living in the Shadow of China's Economic Dominance*. Peterson Institute for International Economics.
- The New York Times. (2018). *China Rules, Special Report*, November 25.
- Urcuyo, C. (2019). *China y EE.UU. Geopolítica y Estrategia en el siglo XXI*.
- Wolf, M. (2011). *How China should rule the world*, martin.wolf@ft.com, March 22.
- Wolf, M (2019). *The looming 100 – year US-China conflict*, martin.wolf@ft.com





RELACIÓN DE LARGO PLAZO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN COSTA RICA 1991-2016

Sandro Zolezzi Hernández, Mauricio Miranda Bao y
Adriana Chacón Calvo

RESUMEN

La relación de la inversión extranjera directa sobre variables macroeconómicas ha sido empíricamente ambigua. La literatura académica ha debatido sobre si la inversión extranjera directa tiene efectos positivos, negativos o nulos en la economía receptora. El presente estudio muestra que la relación de largo plazo de la inversión extranjera directa que llega a Costa Rica sobre el crecimiento económico, las exportaciones totales y el número de ocupados ha sido positiva y estadísticamente significativa. En comparación con la inversión extranjera directa que llega al resto del país, entiéndase como el Régimen Definitivo, la inversión extranjera directa asentada en Zona Franca ha tenido un efecto mayor sobre las exportaciones de servicios y en el número de ocupados. Mediante una combinación de datos históricos y estimados se realizó un ejercicio econométrico que identificó las elasticidades utilizando series de tiempo con mínimos cuadrados ordinarios (MCO) y un modelo ARMAX.

Palabras claves: IED, crecimiento económico, elasticidad, Costa Rica, Zona Franca.

ABSTRACT

The relationship between foreign direct investment and macroeconomic variables has been empirically ambiguous. The academic literature has debated over whether foreign direct investment has a positive, negative or no impact on the host economy. This study shows that the long-term relationship between the foreign direct investment that comes to Costa Rica and economic growth, total exports, and the number of people employed has been positive and statistically significant. Compared to the foreign direct investment that goes to the rest of the country, the foreign direct investment established in Free Trade Zones has had a bigger impact on services exports and number of people employed. Through a combination of historical data and estimates, an econometric exercise was carried out, which identified the elasticities, using a time series with ordinary least squares (OLS) and an ARMAX model.

Key words: FDI, economic growth, elasticity, Costa Rica, Free Trade Zone.

Sandro Zolezzi Hernández es profesor de LEAD University y Director de Investigación de CINDE. Mauricio Miranda Bao y Adriana Chacón Calvo son funcionarios del Departamento de Investigación, Monitoreo & Evaluación (DIME) de CINDE.

1. INTRODUCCIÓN

¿Cuál es la relación empírica entre la inversión extranjera directa y la economía costarricense? La hipótesis central de este artículo es que la inversión extranjera directa (en adelante IED) tiene un efecto de largo plazo positivo en la economía costarricense. Esto significa que la elasticidad entre indicadores macroeconómicos y la IED es positiva; tomando en consideración el total de datos disponibles. Es decir, un aumento en la IED genera un cambio positivo en indicadores macroeconómicos, entre ellos: el producto interno bruto, las exportaciones de bienes y servicios y el número de empleados como porcentaje de la fuerza laboral. Se dice que el análisis es de largo plazo porque los efectos de la IED en la economía local no son inmediatos. Se debe esperar varios años para que dichos efectos se realicen. Esto tiene sentido porque la IED es una inversión que por definición tiene por objeto ejercer un control de largo plazo sobre la nueva filial extranjera creando de esa manera una relación de muchos años con el país receptor.

Razin & Sadka (2012) clasifican la literatura sobre IED en dos categorías: (i) estudios microeconómicos explorando los mecanismos en comercio internacional, organización industrial y con datos al nivel de empresas, y (ii) estudios macroeconómicos que estudian los efectos de la IED sobre el crecimiento económico basándose en teorías de crecimiento neoclásicas. En la segunda clasificación, y de forma simplificada, la IED puede afectar al crecimiento económico de largo plazo si y solo si genera progreso tecnológico. Es decir, la mera inyección de inversión que aporta a la formación bruta de capital a una economía solo llevaría a efectos temporales de crecimiento (Acemoglu, 2012).

A pesar de que la predicción teórica está clara, los mecanismos mediante los cuales la IED genera progreso tecnológico en la economía receptora no lo están. La generación de avances tecnológicos se toma como una condición necesaria para que haya una relación de asociación entre la IED y el crecimiento, sin embargo, la ambigüedad en la definición de progreso tecnológico abunda. Por un lado, el tamaño del efecto de la IED en el crecimiento va a depender inversamente de la diferencia tecnológica entre el país anfitrión y la firma del inversionista (Iamsiraroj & Ulubaşoğlu, 2015). Es decir, entre mayor sea el acervo tecnológico en la economía receptora, menor será el tamaño del efecto que puede generar la IED. Sin embargo, las economías que son consideradas tecnológicamente avanzadas son las que proveen mayor actividad de IED entre ellas (Razin

& Sadka, 2012). Esto, entre muchos otros factores no mencionados, conlleva a pensar que es muy desafiante poner a prueba empírica la relación teórica entre la IED y el crecimiento económico.

Empíricamente, y solo considerando resultados finales, hay estudios que han encontrado efectos positivos entre la IED y el crecimiento económico del país receptor. Entre ellos, De Gregorio (1992) estudió el efecto de la inversión (tanto física como de capital humano) en el crecimiento económico de 12 países de América Latina. Zhang (2001) proporciona una evaluación empírica sugiriendo que la IED parece haber ayudado la transición de China a una economía de mercado y promovido el crecimiento del ingreso nacional de sus habitantes. En base a datos por nivel de industria para países de la OCDE, Baldwin, Braconier & Forslid (2005) reportan que los derrames tecnológicos positivos entre países son producto de la IED bilateral.

En otro artículo sobre China, Liu, BurrIDGE & Sinclair (2002) encontraron causalidad en ambos sentidos (bidireccional) entre el crecimiento económico, la IED y las exportaciones de bienes. El desarrollo económico, las exportaciones y la IED parecen reforzarse mutuamente bajo la política de apertura comercial. Para Chile, la evaluación liderada por Villena (2013) arrojó resultados de impacto positivo de la IED sobre las variables de población ocupada y crecimiento de las exportaciones (medido para el sector transable excluyendo minería y para el sector minero de forma aislada).

Similar a los resultados del impacto de la IED sobre el crecimiento económico, han sido los resultados del impacto sobre el empleo. Existe amplia controversia sobre cómo interactúan los flujos de IED con variables como empleo y salario, los diferentes modelos teóricos y las investigaciones empíricas de diferentes países y/o períodos muestran resultados a menudo contradictorios (Villena, 2013). Al igual que el impacto de la IED sobre el crecimiento económico está fuertemente influenciado por las características propias de cada país, el impacto sobre el mercado laboral va a depender de las características del país, del mercado interno y de los trabajadores.

Más recientemente, Ali & Mingque (2018) escrudiñan la asociación causal de la IED y el crecimiento económico en Indonesia, India, Malasia y Bangladesh de 1990 al 2014. Los autores encuentran que los resultados muestran la ambigua interrelación entre la IED y el crecimiento. Sin embargo, en otro estudio efectuado por Herzer & Donaubauer (2018) en donde examinan el efecto del nivel de IED en el nivel de la productividad

total de los factores para 70 países en desarrollo para el período 1981-2011 y encuentran que la relación es positiva y significativa. En esta retórica, es muy útil mencionar los resultados del meta-análisis de Iamsiraroj & Ulubaşoğlu (2015) en donde concluyen que la relación entre la IED afecta positivamente el crecimiento económico basándose en una muestra de 140 países en el periodo de 1970 al 2009. Estos resultados sugieren que la hipótesis inicial de este artículo estaría sustentada en varios hallazgos académicos, sin embargo, permanece siendo una hipótesis y no una afirmación debido a que la evidencia empírica no es concluyente; y menos aún en el caso de Costa Rica específicamente.

En Costa Rica se han realizado investigaciones alrededor de la misma pregunta. El ejemplo más directamente relacionado con este artículo es el efectuado por Martínez & Hernández (2012) en donde exponen sobre la IED en el país y sus efectos en el desarrollo nacional y regional. Los autores reconocen que la IED ha jugado un doble rol positivo: 1) como elemento clave de la estrategia de promoción de exportaciones y 2) fortaleciendo la formación bruta de capital y generación de empleos de alta calidad. Sin embargo, el artículo menciona que la IED por sí sola no transfiere tecnología, ni transforma la estructura productiva de manera espontánea. Aquí especifican que dentro de los diferentes tipos de IED Costa Rica tiene un alto flujo de IED orientada a la búsqueda de eficiencia y reducción de costos, y principalmente exportadora. Esa conclusión de Martínez & Hernández (2012) está relacionada con la disponibilidad de recurso humano de bajo costo relativo a su productividad y a la pequeñez del mercado local.

Teóricamente, la IED tiene un rol positivo cuando genera transformación tecnológica. Esto aplica tanto en la formación bruta de capital como en el capital humano (Acemoglu, 2012). Esta definición teórica no desglosa ese efecto por tipo de IED, sino que la engloba como entrada de capital externo. Sin embargo, sí es útil para ponderar como la transformación del capital humano es un factor importante para que haya un efecto positivo. En Costa Rica la gran mayoría de los flujos entrantes de IED han sido para abrir operaciones nuevas (o para expandir esas operaciones) y no para adquisiciones de empresas locales. Las primeras son más generadoras de nuevos empleos que las segundas.

Todo lo analizado nos lleva a plantear que la estrategia empírica del artículo no se centra en encontrar las diferentes elasticidades que puede tener cada una en los indicadores macroeconómicos, sino más bien se con-

centra en aislar el tamaño y signo del efecto de la IED sobre las variables a estudiar.

Metodológicamente, Iamsiraroj & Ulubaşoğlu (2015) efectúan un meta-análisis sobre 108 artículos de investigación comparables que utilizaron regresiones para hacer sus estimaciones. En estos 108 artículos, el método de aislamiento del efecto de la IED sobre el crecimiento económico se basó en una regresión lineal controlando por un vector de covariables explicativas. La metodología del trabajo de Martínez & Hernández (2012) es similar a la mencionada, pero solo para el caso de Costa Rica. Otros autores como Baldwin, Branson & Forslid (2005) recurren a data al nivel de firma y otros autores como De Gregorio (1992), Zhang (2001) y Villena (2013) utilizan data macroeconómica para sus estimaciones. Naturalmente, este artículo acude a la segunda de las estrategias por la disponibilidad de los datos en el país. Dentro de ese nicho empírico, la IED se ha identificado como un efecto en el crecimiento económico a través de regresiones lineales que controlan por todas aquellas variables que tienen poder predictivo de la variable dependiente.

El aporte de este artículo a la literatura es principalmente la estimación de una elasticidad de largo plazo de la IED en el crecimiento económico, exportaciones de bienes y servicios, y número de ocupados en Costa Rica; todo desglosado por el tipo de régimen en el que opera la IED. Esto expande el trabajo hecho por Martínez & Hernández (2012) al ampliar la muestra de datos de 1991 al 2016, al desglosar el tamaño del efecto por régimen, al agregar exportaciones de servicios como uno de los indicadores de interés, y al utilizar un modelo de ARMA como parte de la estrategia empírica.

Los resultados de esta revisión de la literatura fueron una fuerte motivación para identificar estadísticamente el efecto de la IED en diversas variables agregadas para Costa Rica, entre ellas las mencionadas anteriormente: crecimiento económico, exportaciones totales y número de ocupados. Además, de entregar un enfoque desagregado a la IED, específicamente en el régimen de Zona Franca y el régimen Definitivo. Dada la actual estructura económica de Costa Rica, se estableció la hipótesis paralela de que la IED que se establece en el régimen de Zona Franca tiene un efecto de mayor tamaño o elasticidad de largo plazo sobre algunas de las variables macroeconómicas mencionadas.

El resto del artículo está compuesto por la sección dos en donde se detalla la estrategia empírica escogida para estimar las elasticidades de la IED en los indicadores de interés, y las pruebas de verificación que tu-

vieron que ser aplicadas. En la sección tres, se comenta sobre la disponibilidad de los datos para poder estimar las elasticidades, y sobre cuál fue el uso de ellos. En la sección cuatro, se muestran los resultados obtenidos con sus respectivas pruebas de robustez. Finalmente, la sección cinco concluye con las elasticidades encontradas, como pueden ser interpretadas y se enseñan en términos monetarios y porcentuales.

2. ESTRATEGIA EMPÍRICA

La variable exógena central de esta investigación es el flujo de entrada de la IED trimestral en millones de dólares. Se plantea la periodicidad de la variable como trimestral para maximizar el número de datos utilizados en la estrategia empírica. Así, para identificar su efecto, se consideran como variables endógenas: el PIB trimestral de Costa Rica en millones de dólares, las exportaciones totales trimestrales de Costa Rica en millones de dólares y una serie trimestral estimada del número de ocupados. Donde la estructura que sigue el artículo es la de establecer una relación teórica que sustente una identificación clara del efecto de la IED y, además una comparación razonable entre ambos regímenes.

Primero, se construye un modelo lineal estadísticamente significativo para cada una de las tres variables endógenas.¹ Segundo, se añade la IED para evaluar su efecto dentro de un modelo significativo. Tercero, si la IED resulta significativa y no quiebra con la estructura del modelo entonces se considera como una variable relevante omitida. Cuarto, se prosigue a interpretar el coeficiente estimado.

Al tratarse de series de tiempo se debe seguir una secuencia de pasos antes de intentar hacer algún tipo de relación entre las variables. Primeramente, se debe identificar claramente un modelo para las variables endógenas. Se requiere identificar la dinámica que siguen la parte estructural y la parte estocástica de las series. Utilizando la función de autocorrelación se determina que el promedio móvil (MA) de la serie requiere de n rezagos. Con el respaldo de la función de autocorrelación parcial se determina que la parte auto regresiva (AR) del modelo requiere de p rezagos.²

Los modelos del PIB, de exportaciones totales y del número total de ocupados tienen la siguiente identificación:

$$\begin{aligned} \ln PIB_t &= \phi_{1a} \ln PIB_{t-1} + \theta_{1a} \varepsilon_{t-1} + \theta_{2a} \varepsilon_{t-3} + \mu_{1a} \\ \ln X_t &= \phi_{1b} \ln X_{t-1} + \mu_{1b} \\ \ln Ocu_t &= \phi_{1c} \ln Ocu_{t-1} + \varepsilon_{t-4} + \mu_{1c} \end{aligned}$$

Las tres variables están compuestas por una parte estructural de tipo AR (1). La parte estocástica varía utilizando MA (1 3) para el PIB, excluyendo el MA (2). Mientras que para el número total de ocupados se identifica en MA (4), incluyendo cuatro rezagos en el promedio móvil. Notablemente la identificación de los modelos ARMA no implica otra cosa más que la descripción de la composición de autocorrelación de la serie. El documento no realizó funciones de impulso, ni tampoco pronósticos a i desviaciones estándar.

Si se quiere agregar variables exógenas a los modelos ARMA anteriores y convertirlos en unos ARMAX, se debe describir claramente el orden de integración de las variables escogidas como relevantes. Todas las series utilizadas tienen un orden de integración I (1), eso quiere decir que requieren de una diferencia para convertirse en series estacionarias. La estacionalidad de las series se determinó mediante una prueba de raíz unitaria Aumentada de Dickey-Fuller.

Una vez que se determina el proceso de autocorrelación que sigue cada variable exógena y el orden de integración de las variables, se puede comenzar a hacer estimaciones sobre una relación intrínseca entre ellas. Si las variables tienen el mismo orden de integración, quiere decir que existe al menos un vector de cointegración que une a las variables de forma significativa y no espuria.³

Normalmente los vectores de cointegración deben ser compuestos por series estacionarias, en este caso, por la primera diferencia del logaritmo natural de cada variable. Sin embargo, la primera diferencia de un logaritmo natural se puede interpretar como una tasa de crecimiento. Este artículo no tiene como objetivo estimar la elasticidad de las tasas de crecimiento, sino más bien, la de los cambios porcentuales a niveles. Es por esta razón que todos los modelos de MCO fueron corridos sin diferencias y se hizo uso de modelos ARMAX y no ARIMAX.

De conformidad con la justificación anterior, el modelo lineal del PIB se construyó pensando en una función de producción, en donde el producto depende de la mano de obra y del capital.

$$Y = f(K, E, A)$$

Donde A = factor estocástico de innovación tecnológica, K = formación bruta de capital y naturalmente E = número total de ocupados. De esta forma,

¹ Ver en el Anexo 2 los gráficos de cada modelo con la serie histórica y la serie pronosticada.

² Ver en el Anexo 2 ambas funciones graficadas para las tres variables endógenas además de las exportaciones de bienes y servicios.

³ En el Anexo 1 se detalla los resultados de las pruebas Causalidad de Granger y pruebas de cointegración de Johansen que se utilizaron para respaldar la relación entre las variables de estudio.

$$\ln PIB_t = \beta_{0a} + \beta_{1a} \ln K_t + \beta_{2a} \ln E_t + \varepsilon_{1t} \quad (1)$$

Donde se puede agregar la IED como una variable relevante omitida.

$$\ln PIB_t = \beta_{0b} + \beta_{1b} \ln K_t + \beta_{2b} \ln E_t + \beta_{3b} \ln IED_t + \varepsilon_{2t} \quad (2)$$

El modelo (2), que se va a llamar modelo de crecimiento de IED total, se puede desglosar en ambos regímenes para hacer el análisis comparativo.

$$\ln 2 \ln PIB_t = \beta_{0c} + \beta_{1c} \ln K_t + \beta_{2c} \ln E_t + \beta_{3c} \ln IED_{Def_t} + \beta_{4c} \ln IED_{ZF_t} + \varepsilon_{3t} \quad (3)$$

La ecuación (3) puede servir para comparar ambos coeficientes β_{3c} y β_{4c} en conjunto o por separado, es decir, sin controlarla por su contraparte. Adicionalmente, se controla por el tipo de cambio el cual resulta significativo y necesario para identificar apropiadamente el efecto de la IED.

La ecuación también aplica para las exportaciones totales y se extiende al análisis de exportaciones de bienes y exportaciones de servicios. Esto produce nueve ecuaciones en vez de tres: una para exportaciones totales, una segunda para bienes y otra final para servicios. Es interesante desagregar las exportaciones porque los efectos de la IED pueden estar concentrados en bienes o en servicios. No se esperaba que ambos efectos fueran idénticos o simétricos.

El modelo lineal de exportaciones proviene de la relación teórica⁴ positiva con la producción/ingreso del resto del mundo y negativa con el tipo de cambio real. Basándose en este argumento se tiene que,

$$X = f(Y, \epsilon)$$

Donde Y = producción/ingreso del resto del mundo y ϵ = tipo de cambio real (TC). De esta forma,

$$\ln X_t = \delta_{0a} + \delta_{1a} \ln PIB_{USA_t} - \delta_{2a} \ln TC_t + \mu_{1t} \quad (4)$$

Donde TC = índice de tipo de cambio efectivo real multilateral con ponderadores móviles y μ = error estocástico que no debería ser ruido blanco si el modelo está correctamente identificado. También se puede agregar la IED como una variable relevante omitida.

$$\ln X_t = \delta_{0b} + \delta_{1b} \ln PIB_{USA_t} - \delta_{2b} \ln TC_t + \delta_{3b} \ln IED_t + \mu_{2t} \quad (5)$$

El modelo (5), que se va a llamar modelo de exportaciones IED total, se puede desglosar en ambos regímenes para hacer el análisis comparativo.

$$\ln X_t = \delta_{0c} + \delta_{1c} \ln PIB_{USA_t} - \delta_{2c} \ln TC_t + \delta_{3c} \ln IED_{Def_t} + \delta_{4c} \ln IED_{ZF_t} + \mu_{3t} \quad (6)$$

La ecuación (6) puede servir para comparar ambos coeficientes δ_{3c} y δ_{4c} en conjunto o por separado, es

decir, sin controlar por su contraparte.

El modelo lineal del número de ocupados proviene de la curva de Phillips.⁵ Esta plantea una relación negativa entre la tasa de crecimiento de los salarios y la tasa de desempleo. Específicamente,

$$\frac{\Delta w_t}{w_{t-1}} = \frac{\Delta w_t^e}{w_{t-1}} - \hat{b} (u_t - u^n), \text{ donde } \hat{b} = \frac{\lambda b}{1 - \lambda}$$

Sea b = parámetro que determina en cuánto quiere una firma cambiar su nivel de salarios dado un incremento en el desempleo u_t , λ = porcentaje de firmas que pueden ajustar sin rigidez sus salarios y u^n = la tasa natural de desempleo. Con la curva de Phillips en mente, el empleo debe tener una relación positiva entre el nivel de ocupados del periodo anterior y el nivel de salarios. Basándose en este argumento se tiene que,

$$E_t = f(E_{t-1}, W_t)$$

Donde E_{t-1} = número de empleados del periodo anterior y W_t = índice de salarios mínimos reales como proxy del salario real nacional. No se hace ningún supuesto de rigidez (o falta de) con respecto a los salarios, se toma el ISMR como mejor indicador del nivel mínimo al que se encuentra el trabajo de diversas calificaciones.

A pesar del fundamento teórico, el ISMR resultó insignificante con respecto al número de ocupados, por ende, se prosiguió a sustentarse en la relación más simple posible,

$$\ln E_t = \gamma_{0a} + \gamma_{1a} \ln PIB_t + \omega_{1t} \quad (7)$$

Donde ω = error estocástico que no debería de ser ruido blanco si el modelo está correctamente identificado. El PIB no solo resultó significativo, sino que también resultó eficiente a la hora de agregar la IED; por consiguiente, es una variable relevante omitida.

$$\ln E_t = \gamma_{0b} + \gamma_{1b} \ln PIB_t + \gamma_{2b} \ln IED_t + \omega_{2t} \quad (8)$$

El modelo (8), que se va a llamar modelo de ocupados con IED total, se puede desglosar en ambos regímenes para hacer el análisis comparativo.

$$\ln E_t = \gamma_{0c} + \gamma_{1c} \ln PIB_t + \gamma_{2c} \ln IED_{Def_t} + \gamma_{3c} \ln IED_{ZF_t} + \omega_{3t} \quad (9)$$

La ecuación (9) puede servir para comparar ambos coeficientes γ_{2c} y γ_{3c} en conjunto o por separado, es decir, sin controlarla por su contraparte.

2.1 Pruebas Series de Tiempo

Como se mencionó anteriormente, los modelos de series de tiempo requieren de un proceso robusto de

⁴ Tomado de Olivier Blanchard (2013) *Macroeconomics Sixth Edition*, Pearson; página 401.

⁵ Tomado de Nils Gottfries (2013) *Macroeconomics*, Palgrave Macmillan; página 236.

identificación. Para ello se considera una plétora de pruebas estadísticas que validan los modelos y, por ende, los resultados. Se comienza estudiando el nivel de integración de las variables a través de una prueba de raíz unitaria. De ser exitosa, se continúa infiriendo un vector de cointegración. Sigue comprobar que existe o no causalidad de Granger unidireccional o bidireccional entre las variables estudiadas.

Los residuos deben cumplir con los supuestos teóricos respectivos de MCO. Para que los modelos tengan validez deben estar normalmente distribuidos para poder hacer pruebas de hipótesis sobre los coeficientes. Deben tener varianza constante y no presentar autocorrelación con errores pasados. Adicionalmente, se quiere que los coeficientes tengan correlación de cero con los residuos y que estos últimos no sean ruido blanco, es decir que sean una serie estacionaria. A continuación, se van a destacar todas las pruebas que se realizaron con respecto a las variables y a los residuos de cada uno de los modelos descritos.

2.1.1 Prueba de Raíz Unitaria

La prueba Aumentada de Dickey-Fuller tiene la siguiente forma,

$$\Delta Y_t = \mu + \alpha t + \gamma Y_{t-1} + \sum_{j=1}^{p^*} \delta_j \Delta Y_{t-j} + \varepsilon_t$$

En donde el estadístico de prueba se somete a la siguiente prueba de hipótesis,

$$\begin{aligned} H_0 : \gamma &= 0 \\ H_1 : \gamma &< 0 \end{aligned}$$

La estadística Aumentada de Dickey-Fuller (ADF), utilizada en la prueba, es un número negativo, cuanto más negativo es, más fuerte es el rechazo de la hipótesis nula de que existe una raíz unitaria para un cierto nivel de confianza. La hipótesis nula es que la serie es no estacionaria, o que tiene raíz unitaria, H_0 : la variable de interés tiene raíz unitaria; H_1 : la variable es estacionaria.

Se rechaza H_0 si, en módulo:

- La prueba estadística (ADF, PP, etc.) > Valor crítico de la prueba (1%, 5%, 10%).
- No se rechaza H_0 en caso contrario.

Los resultados indican que la hipótesis nula (que la serie es no estacionaria o que tiene raíz unitaria) no puede ser rechazada para ninguna de las variables en

su nivel y con constante, de acuerdo con el valor del t-estadístico al 1%, 5% y 10% de significancia, se puede concluir que las variables no son estacionarias en sus niveles y con constante. Los resultados se pueden observar en el Cuadro 1 de resultados y en el Anexo 1.

2.1.2 Prueba de Cointegración

La prueba de cointegración efectuada en el documento fue la de raíz unitaria descrita para los residuos de los modelos estimados. Si los residuos resultan ser estacionarios se puede afirmar que el modelo es un vector de cointegración. Los resultados de estas pruebas se pueden ver en el Anexo 1.

2.1.3 Prueba de Causalidad de Granger

El documento hizo uso de la prueba de causalidad de Granger. La causalidad es una especie de concepto de retroalimentación estadística que se utiliza ampliamente en la construcción de modelos de predicción. Granger (1969) y Sims (1972) fueron quienes formalizaron la aplicación de la causalidad en economía.

La prueba de causalidad de Granger es una técnica para determinar si una serie de tiempo es importante en el pronóstico de otra (Granger, 1969). La prueba de causalidad de Granger estándar (Granger, 1988) busca determinar si los valores retardados de una variable ayudan a predecir los cambios en otra variable. La definición establece que, en la distribución condicional, valores retardados de y_t no añaden información a la explicación de movimientos de x_t más allá de la proporcionada por los valores retardados de las x_t en sí (Greene, 2003).

Hay que tomar nota del hecho de que la técnica de causalidad de Granger mide la información dada por una variable para explicar el último valor de otra variable. Además, también se dice que la variable y es causada en sentido Granger por la variable x si la variable x asiste en predecir el valor de la variable y . Si este es el caso, significa que los valores retardados de la variable x son estadísticamente significativos para explicar la variable y . La hipótesis nula H_0 que se prueba en este caso es que la variable x no causa en sentido de Granger la variable y y la variable y no causa en sentido de Granger la variable x . En resumen, se dice que una variable x_t causa en sentido de Granger otra variable y_t si los valores retardados de x_t puede predecir y_t y viceversa. Los resultados de estas pruebas se pueden ver en el Anexo 1.

2.1.4 Prueba de Ruido Blanco

La prueba de ruido blanco que se efectuó es la prueba Q de Portmanteau. Esta prueba requiere que si $x(1), \dots, x(n)$ es una realización de un proceso de ruido blanco entonces,

$$Q = n(n+2) \sum_{j=1}^m \frac{1}{n-j} \widehat{\rho^2}(j) \rightarrow \chi_m^2$$

Donde m es el número de autocorrelaciones calculadas (igual al número de rezagos especificados) y $\rightarrow$ indica convergencia a una distribución χ^2 con m grados de libertad. A su vez $\widehat{\rho_j}$ es la autocorrelación estimada para el rezago j . En esta prueba la hipótesis nula es que la serie es un proceso de ruido blanco.

2.1.5 Prueba F de Significancia Global

Para comprobar que los coeficientes son estadísticamente significativos juntos se tiene que probar bajo la siguiente hipótesis:

$$H_0 : \beta_{1t} = \beta_{2t} = \dots = \beta_{it} = 0$$

$$H_1 \text{ cualquier } \beta_j \neq 0$$

Donde se escoge un nivel apropiado de significancia c y se encuentra el valor del estadístico de prueba correspondiente a la distribución F , denotado $F_{k, DoF}^c$.

2.1.6 Prueba de Normalidad

Se pueden realizar pruebas de normalidad sobre un residuo e_t mediante la prueba de Curtosis y oblicuidad. Se define $m_j = n^{-1} \sum e_t^j$ para $j = 1, 2, 3, \dots, n$. Después se define la oblicuidad como $S = m_3/m_2^{3/2}$ y Curtosis como $K = m_4/m_2^2$. Una de las pruebas de normalidad que está disponible en paquetes estadísticos es la de Jarque – Bera donde,

$$JB = \frac{n}{6} [S^2 + (K - 3)^2/4]$$

Adicionalmente, existe una prueba compuesta donde se combinan la oblicuidad y Curtosis bajo la hipótesis nula de normalidad. El documento ha utilizado la prueba compuesta para exigir residuos robustamente normales. Naturalmente el rechazo de la prueba significa que el residuo es no normal.

2.1.7 Prueba de Varianza Constante (homocedasticidad)

Para la prueba de varianza constante se utilizó la prueba de White. Partiendo del siguiente modelo teórico de series temporales,

$$y_t = \beta_0 + \beta_1 x_{1t} + \beta_2 x_{2t} + \dots + \beta_j x_{jt} + \varepsilon_t$$

Donde $V(\varepsilon_t) = E(\varepsilon_t^2) = \sigma_t^2$, y asumiendo que el resto de los supuestos sobre MCO se satisfacen, supóngase que se conoce la forma de la heterocedasticidad como,

$$\varepsilon_t^2 = \delta_0 + \delta_1 z_{1t} + \dots + \delta_j z_{jt} + \mu_t$$

Donde μ_t es algún error estocástico bien comportado. La prueba se compone bajo la hipótesis nula de no heterocedasticidad, es decir,

$$H_0 : \delta_1 = \delta_2 = \dots = \delta_j = 0 \rightarrow \varepsilon_t^2 = \delta_0 + \mu_t$$

En cuyo caso la varianza de los residuos depende solamente de una constante y por ende se cumple con la homocedasticidad. Por la contraparte, la hipótesis alternativa se construye de la siguiente forma,

$$H_1 \text{ cualquier } \delta_j \neq 0$$

En donde los residuos dependerían sobre alguna variable sujeta al tiempo z_{pt} y por lo tanto, se consideran como no constante (heterocedásticos). El rechazo de la hipótesis nula significa que los residuos son heterocedásticos.

2.1.8 Prueba de Autocorrelación

Para la prueba de autocorrelación se utilizó la prueba de Breusch – Godfrey. Partiendo del siguiente modelo teórico de series temporales,

$$y_t = \beta_0 + \beta_1 x_{1t} + \beta_2 x_{2t} + \dots + \beta_p x_{pt} + \varepsilon_t$$

Donde $E(\varepsilon_t) = \mu_t$, y asumiendo que el resto de los supuestos sobre MCO se satisfacen, supóngase que se conoce la forma de la autocorrelación como,

$$\varepsilon_t = \delta_0 + \sum_{j=1}^p \phi_j \varepsilon_{t-j} + \delta_1 x_{1t} + \dots + \delta_p x_{pt} + \tau_t$$

Donde τ_t es algún error estocástico bien comportado. La prueba se compone bajo la hipótesis nula de no autocorrelación, es decir,

$$H_0 : \phi_j = 0 \rightarrow \varepsilon_t = \tau_t$$

En cuyo caso la correlación entre los residuos depende solamente de una constante y por ende son no autocorrelacionados. Por la contraparte, la hipótesis alternativa se construye de la siguiente forma,

$$H_1 : \phi_j \neq 0$$

En donde los residuos dependerían sobre algún rezago ε_{t-p} y por lo tanto se consideran como correlacionados. El rechazo de la hipótesis nula significa que los residuos presentan autocorrelación entre sí.

2.1.9 Errores estándar Newey – West

Al ser un análisis de series de tiempo, se considera que la autocorrelación va a estar presente a pesar de aplicar rezagos a la variable dependiente. Para sanar este síntoma de especificación inadecuada, se utilizan errores estándares robustos. Tales errores estándar robustos pueden hacer frente a una serie de pequeñas preocupaciones sobre el fracaso de cumplir con los supuestos de MCO, tales como problemas sobre la normalidad, autocorrelación y heteroscedasticidad de los residuos. Para tales preocupaciones, la opción robusta trata con eficacia los errores estándares de los modelos.

Los errores estándares Newey – West para los coeficientes estimados con la regresión de MCO asumen una estructura heterocedástica y posiblemente autocorrelacionada hasta un cierto rezago. Esto resulta prudente al tratarse de series de tiempo, y sobre todo, al ser variables medidas en el agregado. La metodología produce errores estándares consistentes para los coeficientes de MCO, es decir, errores estándar cuyo nivel de significancia va a ir mejorando a medida que se le agreguen más entradas a la muestra.

Se utilizan los errores estándares de Newey – West con p rezagos, tal y como se identificó en el promedio móvil (MA) de los modelos anteriores. Se supone que la estructura de errores es heterocedástica y posiblemente autocorrelacionada hasta cierto rezago. Los p rezagos permiten controlar por la autocorrelación de los residuos hasta p periodos atrás. Así, se asume que los errores estándares controlan por la posible heterocedasticidad y autocorrelación de los residuos, de forma que, se debe poner atención al resto de pruebas para aprobar el modelo como estadísticamente significativo.

2.1.10 Matriz de Correlación

Uno de los supuestos más importantes de MCO es que los coeficientes (regresores) no estén correlacionados con el error estocástico. Debe existir una matriz casi identidad entre las variables de forma que no haya endogeneidad en el modelo especificado. Naturalmente las variables exógenas van a tener un grado de correlación diferente de cero.

3. DATOS

La variable exógena central de esta investigación es el flujo de entrada de IED trimestral en millones de dólares. Para identificar su efecto, se consideran como variables endógenas: el PIB trimestral de Costa Rica en millones de dólares, las exportaciones⁶ totales trimestrales de Costa Rica en millones de dólares y una serie trimestral estimada del número de ocupados. Más adelante se detallan las estimaciones pertinentes de cada serie.

Las variables exógenas que acompañaron el análisis fueron:

- Formación Bruta de Capital.
- PIB real desestacionalizado de Estados Unidos.
- Índice de Tipo de Cambio Efectivo Real Multilateral con Ponderadores Móviles (ITCRMPM).
- Índice de Salarios Mínimos Reales (ISMR).

Todas las variables de naturaleza monetaria fueron utilizadas en millones de dólares. Las variables para Costa Rica abarcan de 1991 al 2016; representando la totalidad de datos disponibles al momento del estudio. Donde se decidió utilizar la mayor cantidad de datos posibles con el fin de incrementar el poder estadístico de las pruebas de hipótesis de los coeficientes, y poder reportar el efecto sobre toda la serie, y no sobre una submuestra de estas. Las series fueron obtenidas de las bases de datos públicas del Banco Central de Costa Rica (BCCR), el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y el Federal Reserve Economic Data (FRED) de la FED de St. Louis, Missouri.

Los modelos se corrieron con logaritmos naturales con la idea de extraer las elasticidades entre los regresores y la variable endógena. Se debe notar que el registro de la IED del régimen de Zona Franca para el primer trimestre del 2009 (1T09) fue negativo en -18.96 millones de dólares. Esto quiere decir que el logaritmo natural para ese periodo es inexistente y, por ende, se descartó esta cifra de la serie. El efecto de esta exclusión sobre los resultados finales del estudio fue nulo.

El PIB de Costa Rica, el PIB de Estados Unidos, las exportaciones totales, la formación bruta de capital y los dos índices tienen registro trimestral histórico hasta el primer trimestre de 1991, en consecuencia, se consideró imperativo empatar las series de IED y número de ocupados a la misma periodicidad. Esto implicó estimar las series restante del primer trimestre de 1991 (1T91) hasta el cuarto trimestre de 1999 (4T99). Se consideró que la extensión de las series establecería validez estadística en los resultados haciendo el ejercicio

⁶ Se utilizan las exportaciones totales, de bienes y servicios provenientes del PIB según Componentes del Gasto del BCCR.

econométrico valioso.

3.1 IED Total

El BCCR tiene datos anuales oficiales de IED de 1950 – 2016, estos han sido trimestralizados utilizando la mediana histórica de cada trimestre oficial del 2000 al 2016; asumiendo una proporción θ_t constante. Dado que el coeficiente de variación tiende más hacia cero que hacia uno, el siguiente cuadro justifica el uso de la mediana⁷ para la proporción de los trimestres.

CUADRO 1: PROPORCIÓN TRIMESTRAL HISTÓRICA DE LA IED 1T00-4T16

Trimestre	Media	Mediana	Desviación	Variación
1T	0.30	0.27	0.05	0.17
2T	0.24	0.25	0.06	0.24
3T	0.20	0.19	0.06	0.29
4T	0.26	0.26	0.06	0.22

NOTA: donde $\theta_t \in [0, 1]$. Desviación es la desviación estándar y variación el coeficiente de variación.

Cada trimestre corresponde a la mediana histórica multiplicada por el monto anual oficial. Esto quiere decir que la proporción de cada trimestre permanece constante a través de los años estimados. Este método permite seguir la distribución constante histórica a tra-

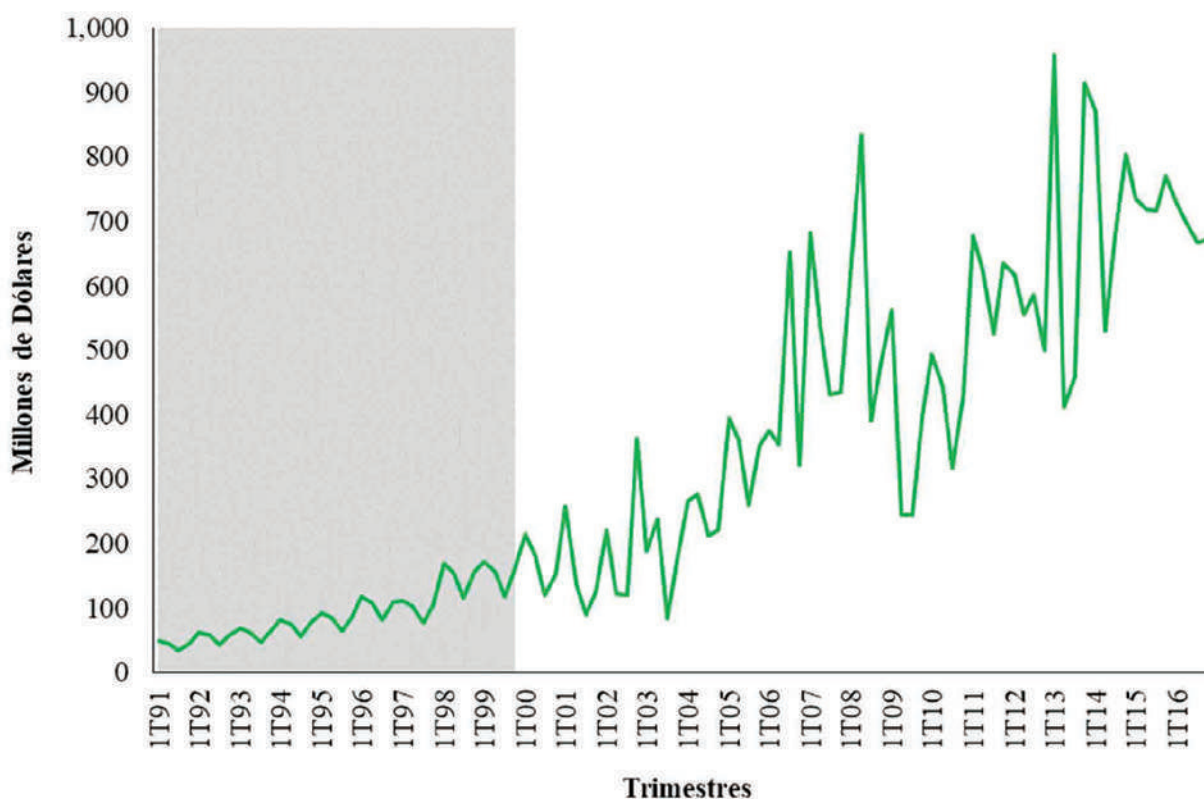
vés de los trimestres, y al mismo tiempo mantener la variación de los datos anuales oficiales. Se puede ver gráficamente la porción estimada de la serie,

La región sombreada del Gráfico 1 representa la porción estimada de la serie de IED total. Se pueden apreciar los años de baja inversión que se han estimado, y en términos numéricos, la parte estimada de la serie representa menos del 30%.

3.2 IED Según Regímenes

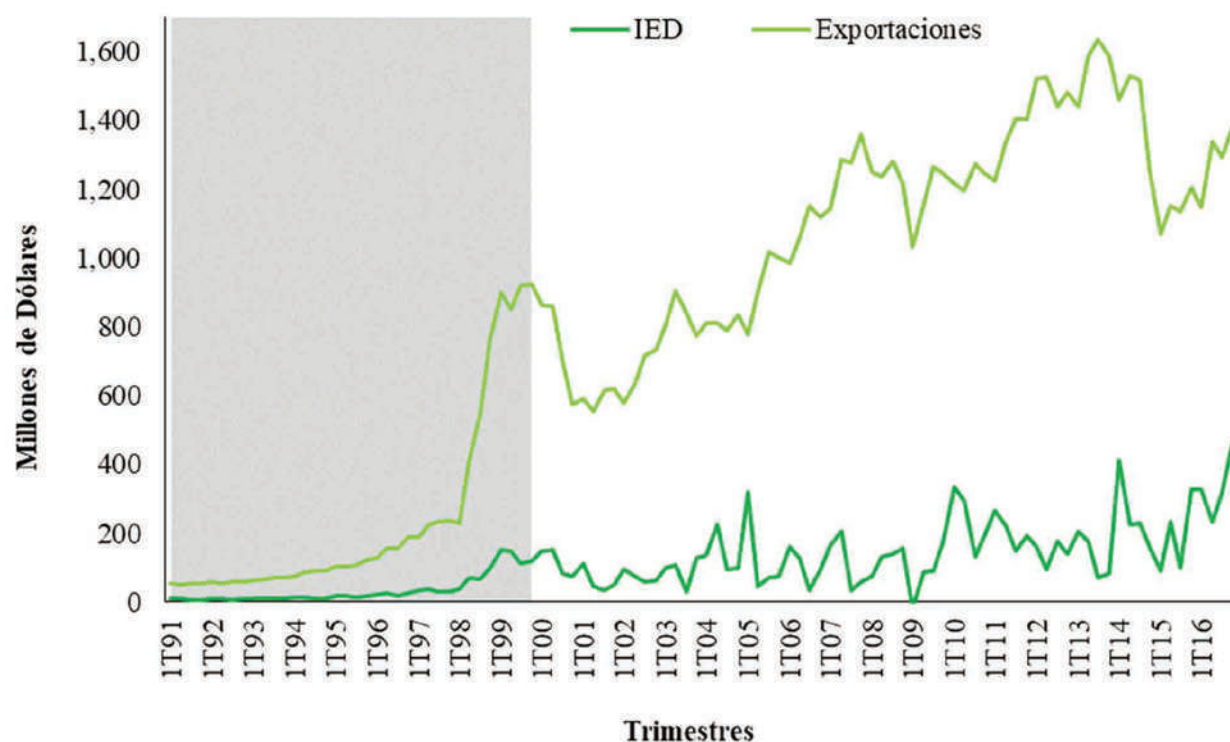
Los datos de IED estimados por el Grupo Interinstitucional de IED (BCCR, Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo, Promotora del Comercio Exterior, Ministerio de Comercio Exterior e Instituto Costarricense de Turismo) se dividen en seis regímenes: Definitivo, Zona Franca, Turismo, Sistema Financiero, Perfeccionamiento Activo e Inmobiliario. Para el propósito de este documento se considera el régimen de Zona Franca en contraste con el régimen Definitivo; en donde el último es la sumatoria de todos los demás regímenes. Se conserva el nombre de régimen Definitivo, a pesar de la falta de precisión, porque se considera sencilla la interpretación de los resultados en la coyuntura nacional. Esto propicia que se construya un margen robusto bajo el cual evaluar al régimen de Zona Franca.

GRÁFICO 1: IED TOTAL TRIMESTRAL 1991 – 2016



⁷ Se podría utilizar la media en casos en donde la distancia entre la mediana y la media sea pequeña y el coeficiente de variación tienda a cero.

GRÁFICO 2: IED Y EXPORTACIONES TRIMESTRALES DE ZONA FRANCA 1991 – 2016



Las series fueron estimadas en orden y en proporción a la IED total. Primero, dado que las empresas pertenecientes al régimen de Zona Franca se establecen en el país con el fin de exportar bienes y servicios, la serie trimestral original fue ajustada por la tasa de crecimiento trimestral de las exportaciones. Ambas series tienen una relación casi uno a uno dado que todas las empresas que componen las exportaciones de Zona Franca son las mismas que aportan a la IED del mismo rubro. Nótese que la serie de exportaciones mencionada es oficial del BCCR⁸ para el periodo de estudio 1T91 – 4T16. El Gráfico 2 muestra la relación que existe entre las exportaciones y la aportación de la IED del régimen de Zona Franca. Se confirmó que ambas series se pueden identificar bajo el mismo proceso de autocorrelación: AR (1) y MA (4).

Segundo, la serie estimada de la IED de Zona Franca representa una proporción ρ_t de la IED total de forma que $\rho_t \in [0, 1]$ con $t := \{1, 2, 3, 4\}$. Entonces la serie del régimen Definitivo se estima primero a través de $1 - \rho_t$ y después multiplicando esa proporción por la IED total del trimestre respectivo. Esto genera dos series que sumadas equivalen a la IED total, históricamente la IED de Zona Franca ha representado un 35% del total mientras que el régimen Definitivo el 65%

restante. Sin embargo, al cuarto trimestre del 2016 la proporción es de 67% para Zona Franca y 33% para el régimen Definitivo. Ambos resultados pueden ser replicados multiplicando el dato anual oficial de IED por la mediana histórica de cada trimestre de la serie trimestral disponible en el BCCR.

Con esto en mente se puede ver en el Gráfico 3 el comportamiento de ambas series que equivalen a la serie mostrada en el Gráfico 1.

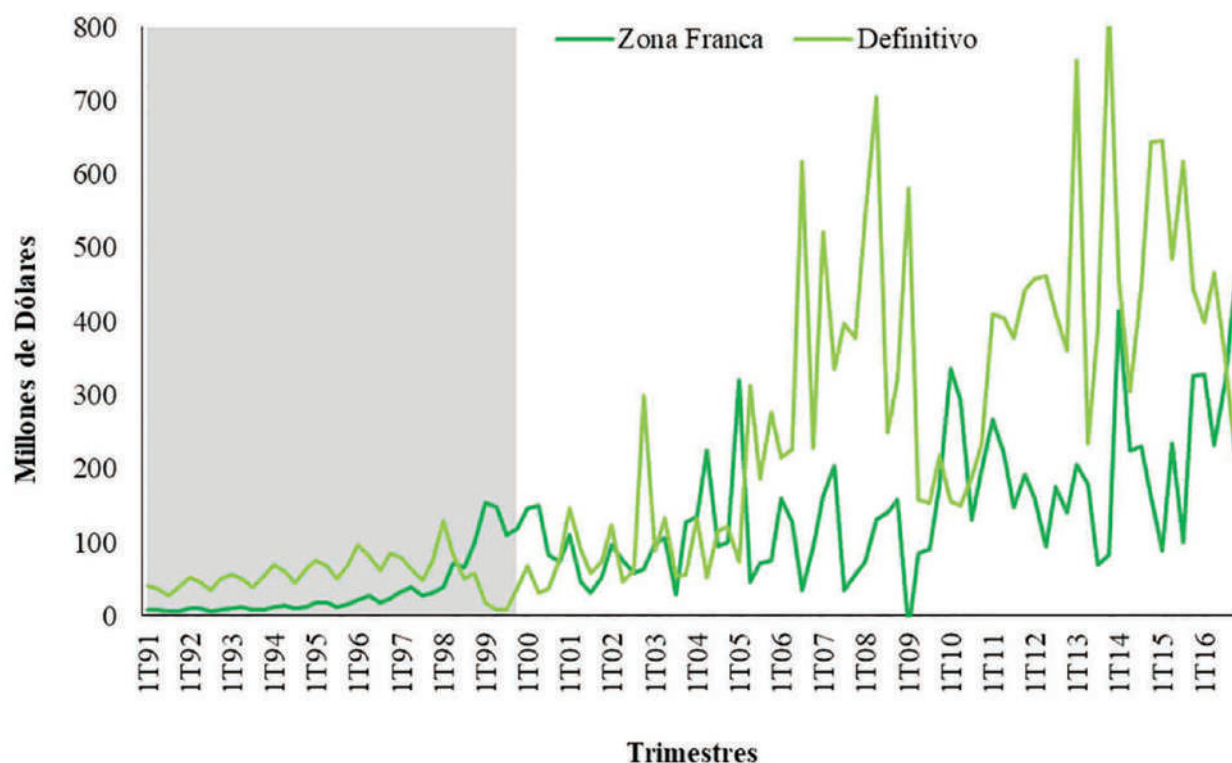
La región sombreada muestra la porción estimada de la serie que representa el 30% del total de la serie; igual que en la IED total.

Ocupados

Estimar la serie del número total de ocupados fue de las tareas más complejas del análisis. La serie ideal para un estudio trimestral es la Encuesta Continua de Empleo (ECE) del INEC, sin embargo, la serie comienza en el tercer trimestre del 2010. En contraste, se consideró la posibilidad de utilizar la serie del total de personas aseguradas en la CCSS como proxy para el total de empleados, pero ésta es más corta que la del INEC. Ambas series pueden utilizarse para estimar una serie comprensiva sobre el total de ocupados, pero la incompatibilidad de periodos hace de esto una tarea inefectiva.

⁸ La serie fue brindada por Manfred Viquez Alcázar, número de teléfono (506) 2243-3314.

GRÁFICO 3: IED TOTAL TRIMESTRAL SEGÚN REGÍMENES 1991 – 2016



Afortunadamente, el INEC tiene una serie anual ajustada entre la ECE y la Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples (EHPM). La ECE reemplazó a la EHPM teniendo un paso intermedio que se llamó la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), ambas series son incompatibles con la ENAHO, y por ende, no existe una serie unificada de ocupados. El INEC proporciona una serie ajustada que compensa las pequeñas diferencias metodológicas.

Basándose en la serie anual comprensiva del INEC se estimó una “proxy” para el total de ocupados trimestral. El ejercicio consistió en trimestralizar la serie anual del 1T91 hasta 2T10. Primero, se estimó hacia atrás la ECE ajustándola por la tasa de variación promedio trimestral del IMAE.⁹ Esto genera una serie que sigue la misma variación del IMAE, y es razonable suponer que el número de ocupados se ajusta con la actividad económica; la correlación del 3T10 – 4T16 entre ambas series es de 0.97.

Una vez que se tiene la serie trimestralizada, se conjuga con el dato anual oficial mediante

$$x_t - \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^4 x_i - X_i \right]$$

Donde x_t = dato trimestral estimado con la tasa de variación del IMAE, $n = 4$ al tratarse de trimestres y X_i = dato oficial anual de ocupados del INEC. Debe quedar claro que los subíndices implican $t := \{1, 2, 3, 4\}$ representando cada trimestre mientras que el segundo es $i := \{1991, \dots, 2016\}$ representando los años del estudio.

La fórmula anterior replica perfectamente los datos trimestrales de la ECE, tomando en cuenta que el dato anual del INEC corresponde a un promedio simple del número total de empleados de cada trimestre. Naturalmente el número anual no es una sumatoria de los cuatro trimestres, ni tampoco corresponde al último trimestre únicamente; he ahí el promedio simple.¹⁰

Por consiguiente, se logró tener una serie histórica trimestral de la ECE basándose en la metodología descrita, sin embargo, presentó muchos problemas a lo largo del proceso metodológico y hubo que descartarla. Se decidió utilizar la misma ECE estimada del 4T99 al 1T91 con la tasa de variación interanual del IMAE. La última serie resultó estadísticamente adecuada y adicionalmente produjo los resultados esperados.

Lo ideal sería tener la serie oficial con diferentes periodicidades, que no haya necesidad de ajustarla, y mucho menos estimarla. Es por esta razón que la esti-

⁹ El IMAE incluyendo a Zona Franca.

¹⁰ El promedio simple fue confirmado por el Centro de Información del INEC (506) 2280-9280 ext. 327.

mación de las series es una parte crucial del aporte del artículo a la literatura sobre el efecto de la IED en Costa Rica. Hay múltiples formas de hacer la estimación de las secciones faltantes de las series históricas y por eso se recalca que el artículo pretende aportar resultados sujetos al contexto de la disponibilidad y ajuste de los datos. La estrategia empírica pudo haber variado desde no estimar las secciones faltantes de las series, hasta hacer una predicción hacia atrás de las mismas. Además, guiarse por la tasa de variación de la serie del PIB, o inclusive como porcentaje de la fuerza laboral. En fin, todas estas diferentes estrategias de estimación de datos faltantes en la serie son componentes cruciales del análisis, y por ende, de los resultados del estudio.

Los resultados de los modelos permiten no rechazar la serie generada de ocupados. En el análisis del efecto de la IED con respecto al PIB, la serie de ocupados resultó significativa dentro de la función de producción utilizada. Agregando pruebas adicionales resultó haber causalidad en ambas direcciones con respecto a la IED y sus regímenes.

4. RESULTADOS

Como se mencionó en la sección anterior, antes de poder estimar una serie de tiempo se necesita observar el orden de integración que tienen las variables involucradas. Si todas las variables tienen el mismo orden de integración $I(n)$ entonces se prosigue al análisis de series de tiempo. En este caso todas las variables del documento tienen un orden de integración $I(1)$ como se puede ver en el Cuadro 2.

CUADRO 2: RESULTADOS PRUEBA DE RAÍZ UNITARIA (ADF) CON CONSTANTE

Variable	Estadístico de Logaritmos	Primera Diferencia	Valor Crítico	p-value
IED_t	-2.260	-13.796***	-3.509	0.000
IED_Def_t	-2.893*	-13.509***	-3.509	0.000
IED_ZF_t	-2.582*	-13.442***	-3.509	0.000
K_t	-1.285	-11.219***	-3.509	0.000
E_t	-1.615	-10.744***	-3.509	0.000
W_t	-1.414	-28.850***	-3.509	0.000
X_t	-1.705	-11.021***	-3.509	0.000
TC_t	-0.624	-9.269***	-3.509	0.000
PIB_t	-0.284	-8.296***	-3.509	0.000
PIB_USA_t	-3.506**	-6.537***	-3.509	0.000

NOTA: sea *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$ y * $p < 0.10$; donde la ausencia de * implica insignificancia estadística.

La prueba se realizó de forma general, es decir, incluyendo constante y tendencia para todas las variables. Esto permite que haya al menos un vector de cointegración que explique de forma lineal la relación que hay entre las variables. Los resultados indican que la hipótesis que la serie es no estacionaria (o que tiene raíz unitaria) no puede ser rechazada. Se puede concluir que las variables no son estacionarias.

El vector de cointegración puede ser estimado utilizando mínimos cuadrados ordinarios (MCO). El desglose según regímenes corresponde a los modelos (3), (6) y (9) respectivamente. En teoría los coeficientes deberían tender a ser una sumatoria que equivale al coeficiente de la IED total en los modelos. Los resultados se exponen en el Cuadro 3 bajo las estructuras de los modelos que corresponde a cada variable y su respectivo desglose.

CUADRO 3: RESULTADOS MCO

Variable	Crecimiento	Exportaciones	Ocupados
$\ln IED_t$	0.05**	0.14***	0.05***
$\ln IED_Def_t$	0.03***	0.08***	0.02*
$\ln IED_ZF_t$	0.02***	0.07***	0.03***
$\ln K_t$	0.54***	-----	-----
$\ln E_t$	0.58***	-----	-----
$\ln K_t$	-----	-----	-----
$\ln TC_t$	-0.88***	-0.95***	-----
$\ln PIB_t$	-----	-----	0.38***
$\ln PIB_USA_t$	-----	1.95***	-----

NOTA: sea *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$ y * $p < 0.10$; donde la ausencia de * implica insignificancia estadística.

Evaluando los resultados de MCO específicamente para exportaciones totales, de bienes y de servicios, se obtiene el Cuadro 4 a continuación:

CUADRO 4: RESULTADOS EXPORTACIONES MCO

Variable	Totales	Bienes	Servicios
$\ln IED_t$	0.14***	0.10***	0.07***
$\ln IED_Def_t$	0.08***	0.06***	0.03**
$\ln IED_ZF_t$	0.07***	0.04**	0.04**
$\ln TC_t$	-0.95***	-0.72***	-1.19***
$\ln PIB_USA_t$	1.95***	1.68***	3.64***

NOTA: sea *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$ y * $p < 0.10$; donde la ausencia de * implica insignificancia estadística.

Ahora, se evaluaron los coeficientes utilizando un modelo ARMAX con el fin último de identificar el efecto de la media de largo plazo de la variable dependiente. Se manipula el modelo considerando que no hay orden de integración, es decir, sin considerar diferencias para obtener los resultados. Se obtuvieron los resultados incluidos en el Cuadro 5:

CUADRO 5: RESULTADOS ARMAX

Variable	Crecimiento	Exportaciones	Ocupados
$\ln IED_t$	-0.003	0.077***	-0.013
$\ln IED_Def_t$	-0.002	0.041***	-0.002
$\ln IED_ZF_t$	-0.002	0.050***	-0.002
$\ln K_t$	0.299***	-----	-----
$\ln E_t$	0.024	-----	-----
$\ln W_t$	-----	-----	-----
$\ln TC_t$	-0.417***	-0.418**	-----
$\ln PIB_t$	-----	-----	0.455***
$\ln PIB_USA_t$	-----	2.500***	-----

NOTA: sea *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$ y * $p < 0.10$; donde la ausencia de * implica insignificancia estadística. El error estocástico de todos los modelos sigue un proceso de ruido blanco con $p\text{-value} = 1.00$.

El mismo análisis para las exportaciones totales y desglosadas, se expone en el Cuadro 6.

CUADRO 6: RESULTADOS EXPORTACIONES ARMAX

Variable	Totales	Bienes	Servicios
$\ln IED_t$	0.077***	0.003	0.011
$\ln IED_Def_t$	0.041***	0.010	0.013**
$\ln IED_ZF_t$	0.050***	0.008*	0.003
$\ln TC_t$	-0.418**	-0.154	-0.245
$\ln PIB_USA_t$	2.500***	2.401***	3.919***

NOTA: sea *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$ y * $p < 0.10$; donde la ausencia de * implica insignificancia estadística.

El coeficiente del ARMAX se interpreta¹¹ como el efecto que tiene la variable exógena sobre la media de largo plazo de la variable endógena. Como se puede apreciar, solo el modelo de exportaciones totales aporta coeficientes significativos, con residuos normalmente distribuidos y por ende interpretables. Se ilustran los cuadros 5 y 6 con el propósito de enfatizar la importancia que tienen los resultados de MCO. Si bien no es el método más sofisticado para tratar con series de tiempo, es el método que identificó significativamente los coeficientes de IED en Costa Rica.

En el anexo 2 se pueden ver los gráficos de las series

históricas con sus respectivas estimaciones a lo largo del periodo. Los resultados son robustos debido a que los modelos iniciales de cada variable endógena mejoran y/o permanecen iguales cuando la IED es agregada como una variable relevante omitida. Esto quiere decir que la ecuación inicial (teórica) es estadísticamente significativa y permanece así aun cuando se controla por IED. Todos los regresores de cada modelo tienen correlación cero con sus respectivos residuos.

Resultados Pruebas Series de Tiempo

Efectuando las pruebas correspondientes a los residuos de los modelos se obtienen los resultados de los Cuadros 7 – 11:

CUADRO 7: PRUEBAS MCO CRECIMIENTO (P-VALUE)

Prueba	Modelo (1)	Modelo (2)	Modelo (3)
Raíz Unitaria	0.000	0.000	0.000
Ruido Blanco	0.000	0.000	0.000
Significancia Global	0.000	0.000	0.000
Normalidad	0.597	0.624	0.473
Heterocedasticidad	NA	NA	NA
Autocorrelación	NA	NA	NA

NOTA: Las pruebas de autocorrelación y heterocedasticidad no aplican por los errores estándar Newey-West.

CUADRO 8: PRUEBAS MCO EXPORTACIONES (P-VALUE)

Prueba	Modelo (4)	Modelo (5)	Modelo (6)
Raíz Unitaria	0.000	0.000	0.000
Ruido Blanco	0.000	0.000	0.000
Significancia Global	0.000	0.000	0.000
Normalidad	0.354	0.491	0.259
Heterocedasticidad	NA	NA	NA
Autocorrelación	NA	NA	NA

NOTA: Las pruebas de autocorrelación y heterocedasticidad no aplican por los errores estándar Newey-West.

CUADRO 9: PRUEBAS MCO EXPORTACIONES BIENES (P-VALUE)

Prueba	Modelo (4b)	Modelo (5b)	Modelo (6b)
Raíz Unitaria	0.013	0.000	0.000
Ruido Blanco	0.000	0.000	0.000
Significancia Global	0.000	0.000	0.000
Normalidad	0.232	0.485	0.127
Heterocedasticidad	NA	NA	NA
Autocorrelación	NA	NA	NA

NOTA: Las pruebas de autocorrelación y heterocedasticidad no aplican por los errores estándar Newey – West. La variable dependiente es exportaciones de bienes.

¹¹ Ver anexo 3 para la interpretación metodológica.

CUADRO 10: PRUEBAS MCO EXPORTACIONES SERVICIOS (P-VALUE)

Prueba	Modelo (4s)	Modelo (5s)	Modelo (6s)
Raíz Unitaria	0.034	0.004	0.011
Ruido Blanco	0.000	0.000	0.000
Significancia Global	0.000	0.000	0.000
Normalidad	0.521	0.503	0.589
Heterocedasticidad	NA	NA	NA
Autocorrelación	NA	NA	NA

NOTA: Las pruebas de autocorrelación y heterocedasticidad no aplican por los errores estándar Newey – West. La variable dependiente es exportaciones de servicios.

CUADRO 11: PRUEBAS MCO OCUPADOS (P-VALUE)

Prueba	Modelo (7)	Modelo (8)	Modelo (9)
Raíz Unitaria	0.000	0.000	0.000
Ruido Blanco	0.000	0.000	0.000
Significancia Global	0.000	0.000	0.000
Normalidad	0.479	0.503	0.568
Heterocedasticidad	NA	NA	NA
Autocorrelación	NA	NA	NA

NOTA: Las pruebas de autocorrelación y heterocedasticidad no aplican por los errores estándar Newey – West.

Nótese como todos los modelos cumplen con los supuestos teóricos de MCO. Esto quiere decir que se ha encontrado un vector de cointegración que puede identificar los coeficientes de manera significativa. Los residuos son normales, lo cual permite realizar pruebas de hipótesis sobre si los coeficientes son estadísticamente diferentes de cero. Los residuos no siguen un proceso de ruido blanco y no tienen raíz unitaria, por lo que siguen un proceso de autocorrelación estacionario. Como se puede ver en los Cuadros 7 – 11, los coeficientes presentan significancia global y no están correlacionados con el error estocástico.

CONCLUSIONES

El principal resultado obtenido fue que el impacto de la IED es positivo y significativo en el crecimiento económico del país (medido por el PIB) entre los años 1991-2016. Este resultado comprueba la hipótesis inicial del artículo. Adicionalmente, el análisis empírico arrojó resultados positivos de la IED sobre las variables de exportaciones y número de ocupados. Los resultados encontrados están en línea con la mayoría de la literatura expuesta en el artículo y sugieren que para Costa Rica la elasticidad entre la IED y los indicadores macroeconómicos escogidos es positiva y estadísticamente significativa.

Se concluye que el método de MCO es lo suficientemente robusto como para interpretar las elasticidades de las variables estudiadas. Se descarta el uso de AR-MAX para todos los modelos, menos para el de exportaciones totales. En el Cuadro 12 se muestran los resultados del tamaño de las elasticidades en porcentaje. Se puede observar, por ejemplo, que el aumento estimado de las exportaciones de servicios es de 3.1% dado un aumento del 1% en la IED del régimen Definitivo; manteniendo todo el resto constante. En contraste, el aumento estimado de las exportaciones de servicios es de 3.7% dado un aumento del 1% en la IED de Zona Franca; manteniendo todo el resto constante.

CUADRO 12: RESUMEN DE ELASTICIDADES 1991 – 2016

Modelo	IED Total	IED Definitivo	IED Zona Franca
Crecimiento	5	3	2
Exp. Totales	14	8	7
Exp. Bienes	10	6	4
Exp. Servicios	7	3	4
Ocupados	5	2	3

NOTA: Interpretese la elasticidad como el aumento estimado promedio en la variable dependiente dado un aumento del 1% en la variable independiente; a la unidad más cercana. Por ejemplo: el aumento estimado del PIB es de 5% dado un aumento del 1% en la IED total en promedio; manteniendo todo el resto constante.

En el Cuadro 13 se visualizan los resultados en términos de generación de dólares promedio por un dólar adicional de IED. Se comprueba la hipótesis paralela del artículo ya que la IED del régimen de Zona Franca tiene un efecto de largo plazo de mayor tamaño que el del régimen Definitivo sobre las exportaciones totales y las exportaciones de servicios. El Cuadro 13 dice que por cada dólar invertido de IED de Zona Franca se generaron en promedio 14 dólares adicionales en las exportaciones totales, comparado con 12 dólares del régimen Definitivo. También, que por cada dólar invertido de IED de Zona Franca se generaron en promedio 6 dólares adicionales en las exportaciones de servicios, comparado con 4 del régimen Definitivo.

CUADRO 13: RESUMEN DE COEFICIENTES EN DÓLARES 1991 – 2016

Variable	IED Total	IED Definitivo	IED Zona Franca
Crecimiento	7	6	5
Exp. Totales	20	12	14
Exp. Bienes	14	9	8
Exp. Servicios	8	4	6

NOTA: Interpretese el valor como la generación promedio de dólares en la variable dependiente por cada dólar invertido de IED; a la unidad más cercana.

En términos de generación de nuevos puestos de trabajo o nuevas personas empleadas (ocupadas), se tiene lo siguiente:

**CUADRO 14: RESUMEN DE NÚMERO DE EMPLEADOS
1991 – 2016**

Variable	IED Total	IED Definitivo	IED Zona Franca
Crecimiento	7	6	5

NOTA: En el caso de ocupados se habla de la generación promedio de empleos por cada millón de dólares invertidos de IED; a la unidad más cercana.

Se comprueba la hipótesis paralela del artículo ya que la IED del régimen de Zona Franca tiene un efecto de largo plazo de mayor tamaño que el del régimen Definitivo sobre el número de personas ocupadas. El Cuadro 14 dice que por cada millón de dólares invertidos de IED de Zona Franca se generaron en promedio 10 nuevos puestos de trabajo, comparado con 6 del ré-

gimen Definitivo.

El objetivo primordial de artículo era identificar con validez estadística los efectos (tamaño y signo) de la IED, desglosada por régimen, sobre las variables macroeconómicas estudiadas. Es importante hacer notar que el tamaño y signo del efecto entre un régimen y el otro no es ambiguo cuando se utiliza MCO.

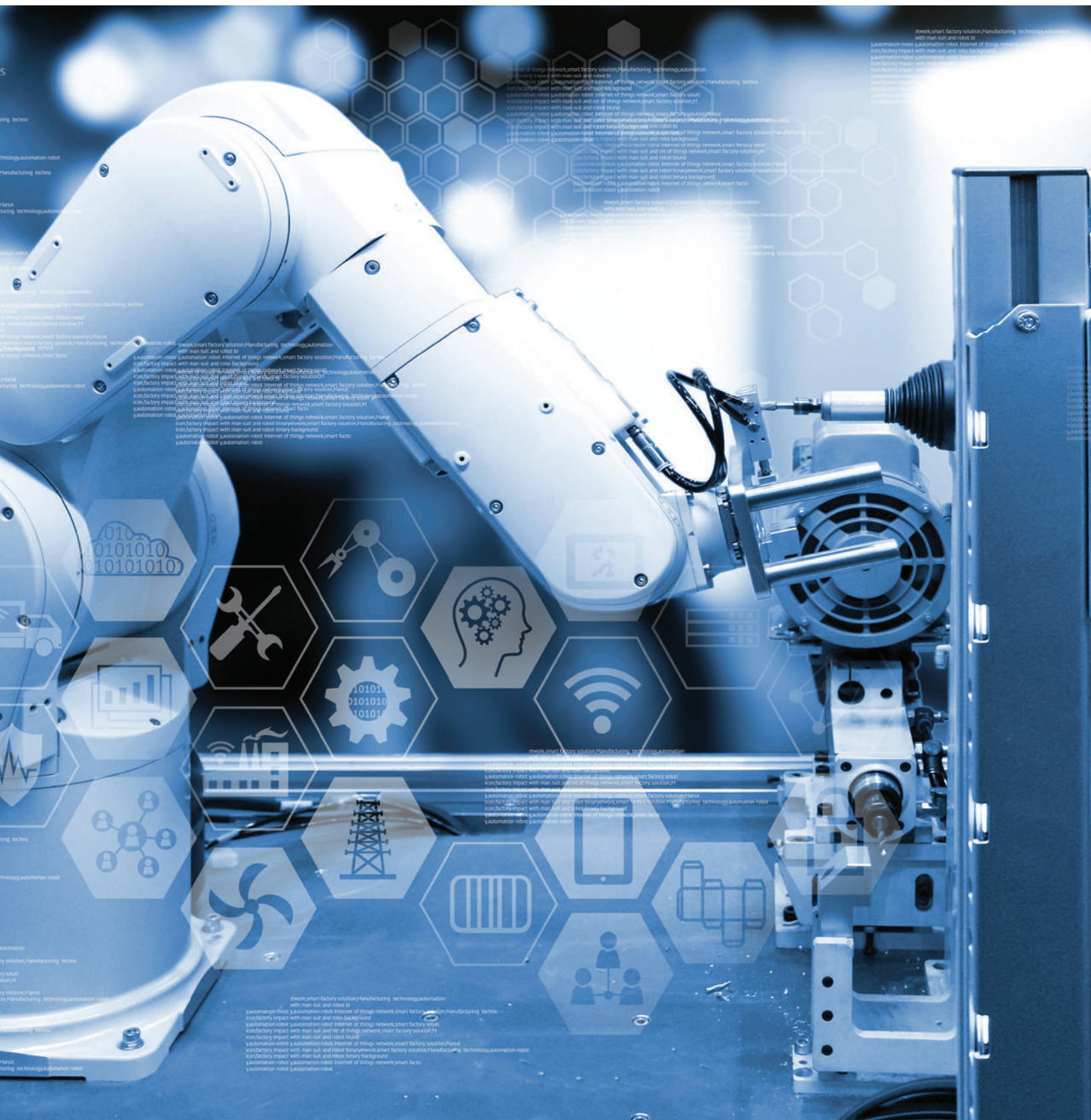
A pesar de las limitaciones en la disponibilidad de datos en Costa Rica los resultados encontrados en este artículo son robustos y claramente ayudan con datos significativos a la discusión de política pública en el país. Sin embargo, estos resultados no nos permiten entender todavía como lograr mayores interacciones entre la IED y la economía local, como lograr que más empresas locales se encadenen a las extranjeras y como lograr que la productividad laboral del país mejore sustancialmente. Este es un desafío pendiente que se debe enfrentar con nuevas y variadas investigaciones académicas.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. (2012). Introduction To Economic Growth. *Journal of economic theory* 147(2), 545-550.
- Ali, N. M. (2018). Does foreign direct investment lead to economic growth? Evidences from Asian developing countries. *International Journal of Economics and Finance* 10(3), 109-119.
- Baldwin, R. B. (2005). Multinationals, endogenous growth, and technological spillovers: theory and evidence. *Review of International Economics* 13(5), 945-963.
- De Gregorio, J. (1992). Economic growth in Latin America. *Journal of Development Economics* 39(1), 59-84.
- Herzer, D. D. (2018). The long-run effect of foreign direct investment on total factor productivity in developing countries: a panel cointegration analysis. *Empirical Economics* 54(2), 309-342.
- Iamsiraroj, S., & Ulubaşoğlu, M. A. (2015). Foreign direct investment and economic growth: A real relationship or wishful thinking? *Economic Modelling* 51, 200-2013.
- Liu, X. B. (2002). Relationships between economic growth, foreign direct investment and trade: evidence from China. *Applied economics* 34(11), 1433-1440.
- Martínez Piva, J. M. (2012). *La inversión extranjera directa en Costa Rica: Factores determinantes y efectos en el desarrollo nacional y regional*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Razin, A., & Sadka, E. (2012). *Foreign direct investment: analysis of aggregate flows*. Princeton: Princeton University Press.
- Villena, M. (2013). Estudios de medición del impacto de la inversión extranjera directa en la economía chilena. *Chile: Comité de Inversiones Extranjeras*.
- Zhang, K. H. (2001). How does foreign direct investment affect economic growth in China? *Economics of transition* 9(3), 679-693.

ANEXOS

Ver anexos en <http://dspace.ulead.ac.cr/repositorio/handle/123456789/76>



¿CÓMO ESTÁ AFECTANDO LA AUTOMATIZACIÓN A LOS SECTORES DE EXPORTACIÓN EN COSTA RICA?

● Ricardo Monge González

RESUMEN

Este artículo resume los hallazgos de una investigación pionera sobre los impactos de la automatización en la competitividad y empleo en tres sectores de exportación de Costa Rica: Alimentos, Tecnologías de Información y Comunicaciones, y Servicios Offshore. Mediante encuestas estructuradas se recopiló información a muestras representativas de empresas de estos sectores. Los resultados muestran que la automatización es un fenómeno ya en proceso en Costa Rica, pero con diferentes grados de avance entre los sectores estudiados. El sector que muestra menor grado de avance es el de alimentos. En todos los casos el principal promotor de la automatización es la mejora en la competitividad. Los impactos de este proceso sobre el empleo difieren entre los sectores, aunque en todos ellos se observa la creación de nuevas oportunidades de empleo. Importantes retos son identificados para que las empresas y los trabajadores salgan airoso ante la automatización. Varias recomendaciones de política se plantean al respecto.

Palabras claves: competitividad, empleo, TIC, alimentos, servicios offshore.

ABSTRACT

This article summarizes the findings of a pioneering research on the impacts of automation on competitiveness and employment in three Costa Rican export sectors: Food, Information and Communication Technologies, and Offshore Services. Through structured surveys we collected information from representative samples of companies in these sectors. The results show that automation is a phenomenon already in process in Costa Rica, but with different degrees of progress between the sectors studied. The sector that shows the least degree of progress is the food sector. In all cases the main promoter of automation is the improvement in competitiveness. The impacts of this process on employment differ between sectors, although all sectors see the creation of new employment opportunities. Important challenges are identified so that companies and workers get the best from the automation. A number of policy recommendations are made in this regard.

Key words: competitiveness, employment, ICT, food, offshore services

El autor es Director de la Fundación CAATEC y Profesor invitado de LEAD University.
E-mail: rmonge@caatec.org

INTRODUCCIÓN

“La cuarta revolución industrial” está marcada por la convergencia de tecnologías digitales, físicas y biológicas, las cuales anticipan importantes cambios en el mundo tal como lo conocemos. En su libro sobre esta revolución tecnológica, Klaus Schwab señala que “estamos al borde de una revolución tecnológica que modificará fundamentalmente la forma en que vivimos, trabajamos y nos relacionamos. En su escala, alcance y complejidad, la transformación será distinta a cualquier cosa que el género humano haya experimentado antes” (Foro Económico Mundial 2016).

Entre los cambios tecnológicos de esta revolución están aquellos relacionados con la Internet de las cosas, la inteligencia artificial y la robótica avanzada, las cuales permiten la automatización de muchas tareas, no solamente aquellas rutinarias sino también algunas no rutinarias y cognitivas (Frey y Osborne, 2013). Igualmente, los procesos de automatización impactan la eficiencia con que operan las empresas y los costos de producción, afectando así la competitividad de las firmas. Finalmente, dado el impacto de la automatización sobre la oferta y demanda laboral (cambios en las habilidades y conocimientos que se demandan y ofrecen) esto significa retos y oportunidades para la competitividad de los países.

Al igual que en el pasado, existe la preocupación sobre el impacto que este cambio tecnológico pueda producir sobre el empleo y la competitividad de las empresas y los países donde éstas operan. Lo anterior, ya que como otras revoluciones tecnológicas, ésta destruye puestos de trabajo al volver obsoletas ciertas tareas y/o permite la sustitución de trabajadores por máquinas o algoritmos. Mientras que al mismo tiempo, genera nuevos empleos en los sectores que desarrollan y producen dichas tecnologías, así como en actividades antes inexistentes en las actividades tradicionales de la economía. Adicionalmente, estas transformaciones económicas tienden a impactar positivamente la productividad de la mano de obra y algunas veces los salarios, así como a reducir los precios de muchos bienes y servicios en la economía, lo cual aumenta la demanda por ellos y genera más fuentes de empleo (Stewart et al., 2015). Todos estos cambios generan presión sobre las condiciones actuales y futuras de la competitividad, tanto a nivel de las empresas como de los países.

Se puede afirmar que existe en la literatura sobre este tema, tanto un enfoque fatalista como uno optimista. Aquellos que abogan por el primer tipo de efectos sobre el empleo (negativo) a veces caen en lo que se ha dado

en llamar la “falacia de la carga del trabajo”. Es decir, asumen la existencia de una cantidad limitada de tareas que pueden ser realizadas por los seres humanos y por tanto la automatización de algunas de ellas necesariamente implicará la destrucción de puestos de trabajo. Algo que a primera vista es fácil de observar (véase por ejemplo el estudio de Frey y Osborne, 2013). Por el contrario, existe otra corriente de pensamiento donde se destaca la evidencia de que en general el cambio tecnológico no solo no reduce el nivel de empleo, sino que tiende a aumentarlo, en gran medida por los impactos positivos tanto directos como indirectos sobre la productividad y el trabajo, los cuales son más difíciles de prever por ser caóticos y difíciles de predecir (Miller y Atkinson, 2013; Stewart et al., 2015).

No obstante lo anterior, lo realmente importante en materia de empleo es entender cómo aquellos que pierden sus empleos ante la nueva revolución industrial pueden volver a incorporarse al mercado laboral y cómo los nuevos trabajadores deben prepararse para las nuevas oportunidades laborales. En este contexto también es importante tomar en cuenta el grado de avance de la nueva revolución industrial en el país o países que se estén analizando en un momento determinado. En adición a lo anterior, cabe señalar que casi toda la evidencia empírica existente sobre los potenciales impactos de la automatización sobre la competitividad y el empleo se ha recopilado y analizado en el caso de países desarrollados.

En este contexto, en un reciente estudio en que participó el autor, *La Automatización en los Sectores de Exportación de Alimentos, Tecnologías de Información y Comunicación, y Servicios Offshore en Costa Rica*¹, se exploraron los efectos de la automatización sobre el empleo y la competitividad en estos tres sectores productivos de exportación. El estudio pretendió contribuir al debate sobre el impacto de la automatización en la competitividad y el empleo en Costa Rica a través del análisis del tema en tres sectores claves de exportación. Específicamente, se analiza cómo la automatización está afectando las fuentes de empleo y la competitividad de las empresas de estos tres sectores, así como la competitividad de la economía como un todo. Lo anterior, con el fin de plantear políticas que permitan hacer frente a los retos y aprovechar las oportunidades de la automatización.

Cabe resaltar que dicho esfuerzo analiza solo una pequeña parte de los posibles impactos de la nueva revolución industrial, entendida como el impacto de la automatización sobre la competitividad y el empleo en

¹ https://www.researchgate.net/publication/324730802_La_Automatizacion_en_los_Servicios_de_Exportacion_de_Alimentos_Tecnologias_de_Informacion_y_Comunicacion_y_Servicios_Offshore_en_Costa_Rica_Impactos_sobre_el_Empleo_y_la_Competitividad

una economía en vías de desarrollo, dejando de lado un vasto campo de estudio como la internet de las cosas, la impresión 3D, etc.

POTENCIALES EFECTOS DE LA AUTOMATIZACIÓN ¿QUÉ NOS DICE LA LITERATURA?

En años recientes se ha experimentado un crecimiento explosivo en la sofisticación de las tecnologías de automatización, así como en la variedad de empresas y actividades en las cuales se están aplicando estas nuevas tecnologías. Por ejemplo, las tecnologías y estrategias modernas como la robótica industrial y la automatización robótica de procesos (robotic process automation – ARP) se están usando cada vez más para ayudar o reemplazar a trabajadores que llevan a cabo principalmente tareas rutinarias y estandarizadas, que no requieren de una amplia formación ni niveles especialmente altos de educación formal. Mientras tanto, los recientes desarrollos en la tecnología de la inteligencia artificial (IA), como el aprendizaje automático (machine learning), han producido software que puede ser utilizado para llevar a cabo muchos tipos de tareas creativas que anteriormente eran resistentes a la automatización, y que con frecuencia son realizadas por “trabajadores del conocimiento” con niveles educativos más altos. De esta forma la automatización está afectando tareas en muy diversas actividades productivas y por ende muy diversos tipos de ocupaciones gracias al uso de la ARP y la inteligencia artificial en las actividades productivas.

Estas nuevas tecnologías también han posibilitado la automatización de procesos en una variedad cada vez más amplia de sectores en las economías nacionales. Si bien las tecnologías iniciales de automatización eran usadas más ampliamente en los sectores extractivo y productivo para manipular objetos físicos, las nuevas tecnologías también se están implementando cada vez más en el sector de los servicios, en áreas como servicio al cliente, apoyo administrativo para las empresas, y servicios financieros, que se concentran primordialmente en la manipulación de información.

Estas tecnologías fueron desarrolladas e implementadas inicialmente en los países desarrollados, pero su potencial para lograr que la producción de bienes y servicios sea más eficiente, de menor costo y mejor calidad, hace que su implementación también en los países en desarrollo sea una estrategia atractiva para las empresas, con el fin de mejorar su competitividad tanto

en el mercado local como internacional. Igualmente, la implementación de estas tecnologías en los países desarrollados, así como en los países en desarrollo, tiene el potencial de afectar la demanda de la fuerza laboral de manera significativa. De hecho, no solo puede disminuir la demanda de ciertos tipos de trabajadores no calificados y calificados, sino también cambiar las habilidades que se requerirán para trabajar en ambientes más automatizados. Lo cual implica un gran reto para cualquier país en el presente siglo. Por un lado, cómo hacer frente a potenciales pérdidas de fuentes de empleo y por otro, cómo ajustar los currículos de las diferentes carreras técnicas y profesionales para satisfacer las futuras demandas del sector productivo.

Los beneficios y desafíos potenciales de la automatización son sumamente relevantes cuando se considera el desarrollo de la economía costarricense. El país ha logrado una importante transformación de su economía mediante la apertura unilateral, la promoción de las exportaciones y la atracción de flujos de inversión extranjera directa. Además, de acuerdo con el Foro Económico Mundial, Costa Rica es hoy una economía basada en la eficiencia que transita hacia una economía basada en la innovación. Así, este país ha dado una alta prioridad a la modernización de su economía para mejorar la competitividad nacional y el bienestar de sus ciudadanos, que implica, entre otras cosas, promover la innovación entre las empresas costarricenses y el emprendedurismo, aumentar los encadenamientos productivos entre empresas locales y de exportación (nacionales o extranjeras), todo lo cual puede verse afectado de forma positiva y/o negativa mediante la implementación de la automatización en los procesos productivos.

Las autoridades costarricenses también han dado un gran énfasis a la creación de una fuerza laboral más calificada como un elemento crítico en la modernización económica, sobresaliendo Costa Rica entre los países en desarrollo por la presencia de una cantidad significativa de trabajadores altamente educados y calificados. Sin embargo, la implementación de las tecnologías de la automatización tanto en las empresas nacionales como en las extranjeras puede cambiar los niveles de demanda, incluso de habilidades de “alto nivel” en la fuerza laboral costarricense. Por ello, desde el punto de vista de la formulación de política pública, es importante tener una idea clara de los impactos de la automatización sobre la demanda laboral y en particular sobre distintos tipos de habilidades en el país, lo más pronto posible.

Adicionalmente, Costa Rica está experimentando problemas considerables para ofrecer un trabajo y me-

dios de vida decentes a una porción importante de sus ciudadanos. Datos de la Encuesta Continua de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC 2017) muestran que a finales de 2017 la tasa de desempleo sigue siendo alta (9,4% en el tercer trimestre de este año), mientras el nivel de empleo informal era aproximadamente 40%, y, aproximadamente 60% de la fuerza laboral no había completado la educación secundaria. Es posible que la tarea de encontrar un trabajo decente para estos individuos, muchos de los cuales tienen bajos niveles de educación, habilidades y capacitación, se torne aún más difícil si las empresas recurren a los procesos de automatización en tareas tradicionalmente llevados a cabo por trabajadores de “bajo nivel de capacitación”.

En términos generales se puede afirmar, de acuerdo con la literatura, que el proceso de automatización puede generar lo que se denomina un desacoplamiento entre la creación de fuentes de empleo y el crecimiento de la productividad. De hecho, lo que pareciera que está produciendo la automatización, al menos según la evidencia de los países desarrollados, es un entorno donde con frecuencia se observa un mayor crecimiento de la productividad y un mayor nivel de desempleo. Esta situación quizás tiene menor fuerza en países en vías de desarrollo (como Costa Rica) que, en los países desarrollados, debido a que las empresas domésticas tienen menores capacidades de innovación y por ende, menor impulso por la automatización, así como por la existencia de un sector informal relativamente grande. En cualquier caso, la realidad es que la automatización tiene el potencial de aumentar la desigualdad en materia de ingresos dentro de los países en vías de desarrollo, debido a la polarización de los mercados laborales, así como también entre estos países y aquellos desarrollados. Un segundo gran reto a enfrentar por Costa Rica.

Adicionalmente y de mucha importancia para países que dependen altamente de los flujos de inversión extranjera directa (IED) como Costa Rica, la automatización puede afectar negativamente el futuro de tales flujos. De hecho, si los países desarrollados continúan usando tecnologías que ahorran empleo, las empresas pueden encontrar más rentable producir bienes y servicios en sus países de origen usando la automatización en lugar de emplear trabajadores en países con menores salarios. Esta situación puede impactar no solo los flujos futuros de la IED, sino también la actual operación de empresas multinacionales en países en vías de desarrollo, debido a la repatriación de operaciones (reshoring o homeshoring). Un tercer gran reto para Costa Rica.

En breve, la creciente implementación de las tecnologías de automatización tiene, tanto un claro potencial para mejorar la competitividad de las empresas costarricenses incrementando la eficiencia y reduciendo los costos de producción de bienes y servicios, como el potencial para cambiar marcadamente las habilidades y cantidades de trabajadores requeridos en el mercado laboral costarricense. Es de suma importancia que los formuladores de políticas públicas logren entender con claridad los posibles impactos (positivos y negativos) de la automatización en estas áreas, para definir políticas públicas que atenúen los impactos negativos y potencien los impactos positivos de estas tecnologías.

Los argumentos esgrimidos con anterioridad constituyen los justificantes de la presente investigación, la cual tiene por objetivos: (i) determinar los costos y beneficios que la automatización puede tener tanto sobre la competitividad como sobre la demanda de empleo en algunos sectores de exportación estratégicos seleccionados; (ii) contrastar los resultados entre los sectores estudiados y derivar lecciones; y (iii) proveer recomendaciones de política que mitiguen los impactos negativos y potencialicen los impactos positivos de la automatización en los sectores objeto de estudio. El presente esfuerzo constituye un trabajo pionero en la materia toda vez que la gran mayoría de la literatura sobre automatización se centra en los efectos de ésta sobre la competitividad y el empleo en países desarrollados.

Cabe señalar que este trabajo se basa en una revisión de la literatura, entrevistas y encuestas hechas a las empresas de los tres sectores analizados sobre los efectos que a la fecha (2017) ha tenido la automatización sobre los diferentes puestos de trabajo y/o tareas ejecutadas por los trabajadores en diferentes etapas de los procesos productivos. Asimismo, con respecto a los efectos de la automatización sobre la competitividad de las empresas y del país como un todo. No obstante, lo anterior es importante notar que el presente trabajo no es un estudio exhaustivo del tema, por cuanto no se analiza en forma longitudinal el impacto de la automatización en el empleo o la competitividad. Además, tampoco se explora cómo el cambio tecnológico muchas veces tiende a aumentar el empleo debido a los impactos positivos tanto directos como indirectos sobre la productividad y el trabajo, los cuales son más difíciles de prever en el corto plazo por ser caóticos y difíciles de predecir.

En síntesis, el estudio pretende ser indicativo sobre los efectos de la automatización en la competitividad y el empleo de los sectores analizados. Es decir, mostrar qué es lo que está sucediendo e identificando los prin-

cipales retos y oportunidades para Costa Rica de cara a la automatización en los tres sectores de exportación seleccionados.

Selección de sectores de exportación

Para esta selección de los tres sectores de exportación bajo análisis (tecnologías de información y comunicación, producción de alimentos y servicios offshore) se procedió en dos etapas. En la primera etapa, se seleccionaron dos de estos tres sectores tomando en cuenta su importancia relativa en las exportaciones, la generación de empleo (directo e indirecto; calificado y no calificado), su valor agregado doméstico, los encadenamientos productivos y la inversión extranjera directa. Todo lo anterior, según los resultados del estudio de Monge-González et al., (2016), y las cifras de exportaciones que maneja el Ministerio de Comercio Exterior.

Cabe hacer una aclaración sobre la utilidad práctica de las cifras del estudio de Monge-González et al., (2016). No obstante que las cifras se refieren al año 2011, aún son válidas para el análisis sobre el nivel de encadenamientos productivos, la importancia del empleo que se genera, así como el valor agregado doméstico incorporado en las exportaciones de Costa Rica en la actualidad. Lo anterior, debido a que el único evento importante entre los años 2012 y 2016 que se ha suscitado en Costa Rica en materia comercial, ha sido el traslado de las actividades de prueba y ensamblaje de microprocesadores por parte de Intel a Asia. Este evento tuvo un efecto marginal en las exportaciones costarricenses medidas en términos de valor agregado doméstico (a diferencia del valor bruto), así como en materia de encadenamientos productivos, ya que por la naturaleza de la operación previa de Intel, ambos rubros siempre fueron de limitada importancia en el país. Además, en cuanto a la generación de empleo, para el año 2016 la nueva operación de Intel basada en actividades de I&D y servicios compartidos, genera un número poco menor de fuentes de trabajo que en el año 2013, previo al traslado de las actividades de prueba y ensamblaje de Intel a Asia (Monge-González, 2017). Adicionalmente, conviene señalar que no existe una matriz insumo-producto para Costa Rica más reciente con la cual trabajar, por ejemplo, durante el año 2016.

Tomando en cuenta la información anterior y luego de una amplia discusión con las autoridades del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) y la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), se decidió seleccionar como los dos primeros sectores

estratégicos para los propósitos del presente estudio al sector de “productos alimenticios” y de “servicios offshore”.

En adición a los dos sectores antes mencionados, se consideró de suma importancia incluir un tercer sector en el análisis, el sector de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs). La inclusión de este tercer sector responde a tres criterios en particular: (i) el papel que el sector de las TICs ha jugado y puede jugar como potencial facilitador en la transición de otros sectores productivos hacia la automatización, (ii) el conocimiento sobre el estado actual de la automatización en el sector de las TICs, así como el actual apoyo que éste le esté brindando a otros sectores en esta materia, puede ayudar a comprender mejor el patrón de la automatización en Costa Rica. Un tema que, como se mencionó antes, no se ha estudiado aún en el país, ni en América Latina y otros países en vías de desarrollo, y (iii) el sector de las TICs cuenta tanto con empresas domésticas como multinacionales que operan en Costa Rica, lo cual contrasta con la composición del sector de productos alimenticios (principalmente empresas domésticas) y del sector de servicios offshore (principalmente empresas multinacionales).

Para la inclusión del sector de las TICs en el presente esfuerzo se contó con la valiosa colaboración de la Cámara de Tecnologías de la Información y la Comunicación (CAMTIC). Gracias al apoyo de CAMTIC fue posible lanzar una encuesta a todos sus miembros; además, recibimos ayuda valiosa de PROCOMER para notificar a las empresas de TICs sobre la encuesta. Los resultados sobre la automatización en el sector de las TICs y el involucramiento de este sector en los procesos de automatización de otros sectores productivos en Costa Rica se analizan en la siguiente sección del presente informe.

Hallazgos

Para una mejor presentación de los hallazgos del estudio en marras, éstos se agrupan para cada uno de los tres sectores productivos de exportación analizados.

Sector de tecnologías de información y comunicación (TICs)

Como se indicó anteriormente, el papel que el sector de las TICs puede jugar como potencial facilitador en la transición de otros sectores productivos hacia la automatización (es decir, actual apoyo que éste le esté brindando a otros sectores en esta materia) y el conocimiento sobre el estado actual de la automatización en el

sector de las TICs, puede ayudar a comprender mejor el patrón de la automatización en Costa Rica. El logro de este objetivo en la presente sección es muy importante, en especial ante la carencia de estudios previos en cuanto a la automatización en Costa Rica y en países en vías de desarrollo.

La mayoría de las empresas entrevistadas del sector de las tecnologías de la información y comunicación (21 de 36) brindan servicios de automatización a otras empresas en Costa Rica, convirtiéndose así en facilitadores de la automatización en este país.

Los clientes atendidos con servicios de automatización incluyen a empresas nacionales grandes y pymes, así como empresas extranjeras de todos los tamaños e instituciones u organizaciones públicas costarricenses. En cuanto a sectores atendidos, los principales son la banca y seguros, el comercio, otros servicios, salud y educación, gobierno y TICs. Sólo 2 empresas que ofrecen servicios y productos de automatización señalaron tener como clientes de servicios de automatización a empresas del sector de productos alimenticios, mientras que en el área de servicios offshore, 5 empresas de TICs reportaron ventas a compañías de outsourcing, y 3 a centros corporativos de servicios compartidos.

Los servicios de automatización que las empresas del sector de las TICs suplen a otras empresas en Costa Rica involucran la automatización robótica de procesos, el análisis automatizado de datos para la toma de decisiones y la automatización inteligente. Además, la mayoría de estas empresas están utilizando estas mismas tecnologías en los propios procesos de automatización.

Para poder suplir los servicios de automatización la mayoría de las empresas del sector de las TICs debieron capacitar a sus empleados y en otros casos tuvieron que contratar empleados con nuevas habilidades. Además, no se despidieron empleados como producto de la automatización de procesos.

Las habilidades que deben tener los trabajadores que desarrollan productos y servicios de automatización para clientes incluyen tanto habilidades duras (herramientas de aprendizaje automático [machine learning], ingeniería de sistemas, matemáticas, programación y diseño de bases de datos, herramientas para el desarrollo del producto o servicio, comprensión del negocio y gestión de calidad) como blandas (ser curioso y autodidacta, capacidad para el estudio e investigación, facilidad en la solución de problemas técnicos, trabajo en equipo multidisciplinario, adaptabilidad).

Las empresas del sector de las TICs manifiestan

que sus clientes consideran que la implementación de servicios de automatización les genera importantes beneficios, entre los principales el proveer mejor información para la toma de decisiones, el incremento en la eficiencia, la reducción de costos y el incremento en la productividad. Todos estos beneficios se pueden considerar los impulsores de la automatización en los diversos sectores productivos de Costa Rica.

En el proceso de venta de servicios de automatización las empresas del sector de las TICs han enfrentado algunos obstáculos, entre los que sobresalen el costo de los productos y servicios para el cliente, así como la falta de conocimiento y la falta de habilidades técnicas del cliente.

En cuanto a la automatización en el mismo sector de las TICs se encontró que 22 de las 36 empresas de este sector se están automatizando.

Las empresas del sector de las TICs que se están automatizando utilizan una gran variedad de productos y servicios de automatización en muy diversos campos (v.g. aplicaciones para digitalizar transacciones del consumidor, pruebas de software automatizadas, automatización de análisis estadísticos, big data, contabilidad y finanzas, ciencia de datos).

La mayoría de las empresas del sector de las TICs que incurrieron en procesos de automatización debieron capacitar a sus empleados para brindarles nuevas habilidades, y un número mucho menor debió contratar a nuevos empleados con las habilidades necesarias. En estos casos fue difícil para estas empresas el conseguir en el mercado este tipo de trabajador.

Las nuevas habilidades que demandan las empresas del sector de las TICs en materia técnica para participar en sus procesos de automatización están el conocimiento de ingeniería de sistemas, matemáticas, definición estandarizada de casos de uso, contexto de negocio y transformación de procesos del trabajo. Por su parte, en cuanto a habilidades blandas las más requeridas son adaptabilidad, flexibilidad, seguimiento, actitud y compromiso.

Gracias a la automatización de procesos las empresas del sector de las TICs han mejorado su competitividad, especialmente al beneficiarse del incremento en la eficiencia, la productividad, la calidad de los productos o servicios que ofrecen, contar con mejor información para la toma de decisiones y reducción en los costos.

En la implementación de los procesos de automatización en sus empresas, las empresas del sector de las TICs encontraron tres tipos de problemas: falta de conocimiento sobre los usos más apropiados de la tecno-

logía, costo del desarrollo e implementación de la automatización y falta de las habilidades técnicas necesarias para llevar a cabo los procesos. En general, estos obstáculos son similares a los identificados en las empresas clientes del sector de las TICs.

Sector de productos alimenticios

Si bien la automatización empezó en la industria alimentaria más tardíamente que en otras industrias, las empresas más grandes usan en la actualidad ampliamente las máquinas – tanto aquellas que requieren la presencia de personas para guiar sus acciones (mecanización), como aquellas que no requieren esta presencia humana (automatización) – pero las empresas más pequeñas no pueden costearse fácilmente la maquinaria requerida para la mecanización y la automatización industrial, y necesitan depender más del trabajo manual (Davis, 2017; Heasman y Morley 2017).

La incapacidad de utilizar la automatización representa un impedimento serio para mejorar la competitividad de las industrias alimentarias. Entre otros beneficios importantes que pueden observarse en la industria, la automatización puede mejorar la velocidad, la confiabilidad y la eficiencia de los procesos productivos, conduciendo a reducciones significativas en los costos y a una mayor productividad (Dennis et al., 2013). Además, provee gran cantidad de datos operativos que pueden utilizarse para evaluar y mejorar aún más la manera en que se llevan a cabo los procesos (Runvik, 2017). La reducción de la participación directa de personas en las actividades productivas también puede reducir la exposición de los trabajadores a condiciones peligrosas y reducir la posibilidad de contaminación de los alimentos por los trabajadores que no se apegan a estándares sanitarios rigurosos (Uhl, 2017).

Aunque la automatización es aplicable potencialmente a casi cualquiera de las actividades que se llevan a cabo en una empresa de producción de alimentos, las actividades altamente repetitivas que caracterizan a las líneas de producción industrial han sido los primeros objetivos de la automatización en la industria, y continúan siendo donde se encuentra el mayor nivel de automatización. Dentro de las líneas de producción, el uso de la automatización es actualmente bastante común cerca del final del proceso de producción, especialmente en las áreas de empaquetado y etiquetado de los productos, y donde el producto final se coloca sobre paletas (Revista Alimentos, 2016; Anandan, 2016). Sin embargo, conforme la sofisticación de las tecnologías de automatización aumenta y los beneficios de la au-

tomatización se hacen más evidentes, su uso en otras actividades productivas se está expandiendo.

Algunos ejemplos de avances recientes en tecnologías de automatización que son especialmente importantes en este sector incluyen el desarrollo de dispositivos sofisticados de manipulación, cuyo nivel de destreza ahora se acerca a la de las manos de las personas. Otro ejemplo son los sistemas de visión por computadora, que pueden detectar defectos en los materiales en diferentes etapas de producción. La combinación de estas tecnologías permite a las máquinas seleccionar y manipular incluso artículos delicados y que tienen formas irregulares – actividades para las cuales previamente se requería de trabajadores (Labs 2015). En el corto plazo, el uso de la Automatización Robótica de Procesos (ARP) y de tecnologías basadas en la inteligencia artificial aumentará aún más la cantidad de áreas en las cuales se use la automatización en esta industria (Food Processing Technology, 2017; Food Manufacturing, 2015).

Este creciente uso de la automatización en la producción de alimentos tiene implicaciones importantes para los trabajadores y las capacidades requeridas por los patrones en el sector. Uno de los impactos de la automatización que se nota más ampliamente ha sido un cambio en la demanda de trabajadores menos calificados a trabajadores más calificados en todas las industrias (Frey y Osborne, 2013), y en el caso de la producción de alimentos, ha habido varios casos en los que se ha dado una reducción sustancial en fuerza laboral en empresas grandes de los países desarrollados que han automatizado sus operaciones fuertemente (Loria, 2017; Rosenbaum, 2016).

No obstante, los efectos de la automatización no se limitan necesariamente a la sustitución de trabajadores; de hecho, la automatización puede ayudar a los trabajadores al crear más demanda de ciertos tipos de trabajadores. Por ejemplo, mientras la automatización de labores rutinarias de alto volumen en las líneas de producción puede reducir sustancialmente la demanda de trabajadores menos calificados y operadores de máquinas, también puede aumentar la demanda de ingenieros y de técnicos calificados para que instalen y le den mantenimiento a los sistemas automatizados (Davis, 2017). No es claro aún si la cantidad total de trabajadores calificados que se contratan superará o no la cantidad de trabajadores menos calificados que pueden verse desplazados por la automatización.

La reducción en la demanda de trabajadores menos calificados como resultado de la automatización es mu-

cho más probable que ocurra en las empresas grandes de producción de alimentos que en las más pequeñas, debido a que éstas últimas tienen menos posibilidades de costear la automatización y quizás tienen menos incentivo para hacerlo debido a sus bajos niveles de innovación. Además, la automatización puede ocurrir con menos frecuencia en aquellos países en los que los salarios son bajos, o en los cuales los niveles de empleo informal son especialmente elevados, dado que los bajos salarios reducen los ahorros totales en costos que los patronos pueden obtener mediante la automatización (McKinsey, 2017).

Las pérdidas de empleos debidos a la automatización también pueden reducirse si los patronos están dispuestos a brindarle a sus empleados nuevas habilidades que les permitan trabajar con maquinaria automatizada, en lugar de sustituirlos por ésta (Runvik, 2017). Sin embargo, las bajas tasas de capacitación a empleados menos calificados (Heasman y Morley, 2017) y los altos niveles de empleo informal de estos trabajadores en los países en vías de desarrollo (Wilkinson y Rocha, 2017), sugieren que la capacitación a trabajadores menos calificados de líneas de producción no sea una alternativa fácil o necesariamente atractiva de implementar por parte de los patronos, para evitar el desplazamiento de estos trabajadores por la automatización. Esto implica un papel importante de la política pública en capacitar a los trabajadores desplazados por la automatización y facilitarles su reingreso al mercado laboral. Lo anterior se puede hacer tanto mediante el uso directo de centros de capacitación públicos como por medio del otorgamiento de incentivos para que las empresas brinden la capacitación requerida que les permita a los trabajadores laborar con maquinaria automatizada.

En el sector de productos alimenticios la automatización se encuentra en una etapa muy preliminar. De hecho, solo 10 de 58 empresas encuestadas para los propósitos de este estudio señalaron haber llevado a cabo la automatización de procesos, y sólo 5 de estas empresas están usando modernas tecnologías de automatización tales como automatización robótica de procesos e inteligencia artificial.

No obstante, lo anterior, las empresas del sector de productos alimenticios son conscientes de la importancia de la automatización para continuar siendo competitivos en los mercados internacionales y por ello esperan incorporar tecnologías modernas de automatización en el corto y mediano plazo.

La automatización se usa más frecuentemente en los procesos de empaquetado y etiquetados al final de la

línea de producción, y en etapas previas de la línea de producción, como fabricación y ensamblaje.

El sector de productos alimenticios ofrece evidencia clara de los impactos negativos de la automatización sobre el empleo en nuestra investigación, generando pérdidas de empleos en aquellas ocupaciones con tareas rutinarias y que requieren poco nivel de capacitación. Se encontró que la automatización está reduciendo las fuentes de empleo en la categoría de operarios y aumentando la cantidad de fuentes de empleo en actividades de mayor grado de calificación, como ingenieros, científicos y técnicos. No se observaron impactos de la automatización en el empleo en las áreas administrativas.

Las habilidades más valiosas de los trabajadores en un entorno automatizado son la capacidad analítica, creatividad, habilidad para aprender rápidamente, pensamiento lógico, conocimiento del inglés, programación de software, conocimiento sobre robótica y automatización.

Las empresas que han automatizado procesos señalan que estos les generan mayores niveles de productividad y competitividad. De hecho, en la mayoría de los casos en que la automatización es empleada en los procesos de producción la misma es justificada por las empresas de productos alimenticios debido a su impacto positivo en el incremento de la productividad y la reducción de costos.

Dos importantes obstáculos para la automatización en el sector de productos alimenticios son el costo del proceso de automatización y la falta de recursos humanos calificados para poder trabajar en entornos automatizados. Ambos obstáculos reducen la velocidad con la que se puede avanzar en la automatización y por ende, la competitividad de las actividades productivas de la industria de productos alimenticios de exportación en Costa Rica.

Otros obstáculos en los procesos de automatización enfrentados por las empresas del sector de productos alimenticios incluyen la resistencia de los trabajadores por miedo a perder su trabajo y la falta de conocimientos para llevar a cabo estos procesos lo que ha implicado tener que traer personal de afuera de la empresa.

Servicios offshore

Los servicios offshore se refieren en su mayoría a servicios de contacto con clientes, servicios de back office, servicios de tecnologías de información y servicios basados en el conocimiento. Estos servicios bajo la modalidad offshore se ofrecen desde oficinas en un

país a clientes en otro país. Por lo general, las oficinas del proveedor de servicios offshore están ubicadas en países en desarrollo donde se pagan salarios relativamente bajos. Los dos tipos principales de servicios offshore que se ofrecen son los Outsourcers (subcontratistas), cuyos clientes son otras compañías, y los Centros de Servicios Compartidos (CSC) que proveen servicios corporativos a oficinas de sus propias compañías en otros países.

La mayoría de las empresas que proveen servicios offshore son corporaciones multinacionales grandes que operan fuera de sus países de origen. En muchos casos, los trabajos que generan las empresas offshore en los países en desarrollo tienen como característica fundamental el contar con salarios más altos que la media de aquellos que ofrecen las compañías locales por trabajos equivalentes (ver, por ejemplo, PROCOMER 2015). Además, estos trabajadores laboran en el sector formal, reciben capacitación y obtienen una importante experiencia con la cultura organizativa de las corporaciones multinacionales. En lo que sigue de esta sección se describen los tipos de servicios offshore que se brindan desde Costa Rica, así como los tipos de trabajos involucrados en la provisión de estos servicios. Además, se explora el impacto de la automatización sobre los servicios offshore brindados por los CSC empleando la metodología de estudios de caso.

La mayoría de las empresas de la muestra del sector exportador de servicios offshore (29 de 48) señalan que han implementado o están en proceso de implementación de tecnologías de automatización para proveer servicios a sus clientes desde Costa Rica.

La mayoría de los proyectos de automatización se encuentran aún en etapas iniciales, como proyecto piloto y en etapas intermedias. En pocos casos la automatización se encuentra en las etapas finales.

En los procesos de automatización las empresas del sector de servicios offshore señalan haber usado la automatización robótica de procesos como la Inteligencia Artificial.

Las tareas que son automatizadas con mayor frecuencia están en las áreas de finanzas y contabilidad, servicio al cliente (no de TI), proveeduría / logística y soporte técnico (TI).

En cuanto al impacto de la automatización sobre los empleados actuales en el sector de servicios offshore la norma fue asignar nuevas tareas a los trabajadores en sus mismos puestos de trabajo, o bien, reasignarlos a otros puestos de trabajo dentro de la misma empresa. De hecho, solo en tres de las empresas encuestadas se

encontró que éstas hubieran despedido o van a despedir empleados como producto de la automatización. Así, pareciera que la automatización en este sector está generando una reasignación de tareas y puestos de trabajo en las empresas más que el despido de trabajadores. Claro está, este resultado podría variar con forme la automatización sea más comúnmente utilizada.

Adicionalmente, la automatización ha tenido y tendrá un impacto importante en la demanda futura de trabajo por parte de las empresas del sector de servicios offshore. Poco menos de la mitad de las empresas que se han automatizado afirma que contratarán más trabajadores producto de la automatización, mientras otras empresas afirman que crearán nuevos puestos de trabajo debido a los procesos de automatización. En síntesis, pareciera que la automatización está generando mayores oportunidades de empleo, pero con ciertas características o habilidades e igualmente está eliminado otras fuentes de empleo con otras características diferentes a las de mayor demanda.

Si bien la calidad del recurso humano en Costa Rica es calificada como satisfactoria por las empresas del sector de servicios offshore, la cantidad de este importante factor productivo es deficiente. Este resultado constituye un serio obstáculo para la transición exitosa de las actividades productivas de este sector hacia la automatización, poniendo así en peligro su futuro desempeño y crecimiento.

La mayor demanda de puestos de trabajo están relacionada principalmente con actividades más analíticas (v.g. mejor análisis de datos y extracción de información, estrategia de diseño, diseño de experiencia digital, consultoría de clientes, analistas de mejora de procesos empresariales, usuarios de automatización robótica de procesos, expertos en ciencia de datos y estadísticas, e ingenieros en tecnologías de información) y de mayor valor (v.g. de tareas repetitivas de bajo valor trasladados a tareas de mayor valor).

Debido al proceso de automatización las empresas están demandando nuevas habilidades y capacitando a sus empleados para poder trabajar en el nuevo entorno automatizado. Las empresas están demandando habilidades más analíticas (v.g. análisis de datos científicos y estadísticos, aprendizaje automático, tecnologías cognitivas, seguridad cibernética), habilidades de mayor valor en la producción, habilidades blandas (v.g. inglés, lógica, analítica y pensamiento crítico), y habilidades relacionadas con las tecnologías de la información, automatización y programación, así como con procesos.

Al igual que en los otros sectores investigados, en

el caso de Centros de Servicios Compartidos (CSC) se identificaron ciertas habilidades que son necesarias por parte de los empleados para ser exitosos en ambientes automatizados, específicamente: la solución de problemas y la capacidad de mostrar iniciativa personal, el pensamiento crítico y analítico vitales para interpretar datos y utilizar los resultados para proveer servicios de mayor valor.

La automatización ha tenido un impacto positivo en la competitividad de las empresas del sector de servicios offshore. Dicho impacto proviene de la mejora en la eficiencia (reducción de las tasas de error en los procesos productivos), el incremento en la productividad (reducción en el tiempo necesario para realizar tareas y así poder llevar a cabo actividades de mayor valor) y la reducción de costos.

De manera similar a lo acontecido en los sectores de TICs y productos alimenticios, las empresas del sector de servicios offshore han enfrentado obstáculos para llevar a cabo sus procesos de automatización, siendo los principales la identificación apropiada de los procesos a ser automatizados (y la falta de la definición clara de estos procesos), los costos del proceso y la definición de responsabilidades para el mantenimiento de los sistemas automatizados.

De acuerdo con los entrevistados pareciera que en los CSC la implementación del ARP es un proceso relativamente fácil en términos técnicos, una vez que los procesos por automatizar están bien documentados. Así, pareciera que el reto inmediato es la documentación correcta de estos procesos y no la disponibilidad de recurso humano para llevar a cabo la automatización posterior.

A contrario sensu de lo que acontece en el sector de productos alimenticios, en el caso de los CSC la automatización no ha generado una pérdida significativa de empleos (menos calificados) ni tampoco la contratación de más trabajadores (calificados), sino más bien un incremento en la productividad de los actuales trabajadores, ya que ahora ocupan el tiempo liberado por la automatización de procesos para llevar a cabo labores de mayor valor.

El resultado anterior contrasta con las proyecciones de otros estudios en países desarrollados según los cuales la automatización necesariamente implica la pérdida de fuentes de empleo.

Conclusiones

Varias conclusiones se pueden derivar del análisis de la automatización y sus efectos sobre el empleo y la

competitividad en los sectores de exportación de tecnologías de información y comunicación, productos alimenticios y servicios offshore en Costa Rica.

En términos generales se puede concluir que la automatización es un proceso aún incipiente en Costa Rica y que su intensidad varía según el sector productivo. Por ello, las conclusiones del presente estudio deben tomarse con las reservas del caso.

Pareciera que la adopción de las nuevas tecnologías que permiten los procesos de automatización modernos está avanzando más rápido en sectores como el de servicios (TICs y offshore) que en sectores más tradicionales como el de procesamiento de productos alimenticios. Lo anterior, no obstante que fue en los sectores de manufactura (v.g. alimentos) donde las viejas tecnologías permitieron la automatización de procesos en el pasado.

Incluso bajo la mejor de las condiciones, es difícil esperar que la automatización moderna ocurra rápidamente. Se ha visto que aún en los sectores de servicios analizados en este estudio, la automatización tiende a empezar con la implementación de las tecnologías más simples, como ARP, que se usa sobre todo en procesos relacionados con trabajo muy rutinario, y luego se expande a áreas que integran actividades mucho más complejas, apoyadas por tecnologías más avanzadas como la automatización inteligente (AI). El incremento en la adopción de modernas tecnologías que permiten la automatización de procesos en el futuro seguramente incrementará los impactos de este fenómeno, tanto positivos como negativos sobre el empleo y la competitividad.

En todos los sectores estudiados los beneficios de este proceso en términos de productividad, eficiencia, reducción de costos y otros factores son similares, afectando positivamente la competitividad de las empresas. Por lo tanto, es sumamente importante que las empresas adopten la automatización, evitando así una pérdida significativa de competitividad frente a otras empresas que sí automatizan, así como frente a competidores de países desarrollados y algunos emergentes, los cuales tienen procesos más avanzados de automatización que las empresas que operan en Costa Rica.

Los resultados de este estudio demuestran la existencia de serios obstáculos para adoptar la automatización. El primero de ellos se refiere al costo de implementación de los procesos de automatización, el cual requiere de estrategias para ayudar a los empresarios a manejar este obstáculo. Otros obstáculos tienen que ver con la falta de conocimiento y habilidades necesarias.

Por ejemplo, parece que muchas empresas no tienen una idea clara sobre los beneficios que la automatización puede ofrecerles, lo cual frena considerablemente la difusión de este proceso. La implementación exitosa de la automatización también depende de la disponibilidad de empleados que entiendan cuáles procesos están involucrados en el funcionamiento de una empresa y cómo optimizar estos procesos de manera que sean aptos para la automatización, así como técnicos calificados para instalar y dar mantenimiento al hardware y software que se usa en los procesos automatizados.

Se encontró también que una vez que se implementan soluciones automatizadas, las mayores ganancias en competitividad se obtienen cuando los empleados cuentan con una combinación de habilidades duras y blandas que les permiten aprovechar estas soluciones e incrementar la productividad de la empresa. Por ende, garantizar una oferta adecuada de este tipo de trabajadores, así como ayudar a los empresarios a entender mejor las ventajas de la automatización, son claves para el éxito de las empresas en un mundo automatizado.

Si bien los beneficios económicos de fomentar la automatización ciertamente son importantes, también es sumamente importante considerar la automatización desde la perspectiva de sus impactos sobre el empleo y la incidencia de estos impactos sobre la calidad de vida de los trabajadores en Costa Rica. Pareciera que la implementación de la automatización crea nuevos puestos de trabajo, así como destruye fuentes de trabajo en todos los sectores. En el primer caso, el potencial para la creación de fuentes de empleo es mayor para trabajadores calificados como los mencionados en el párrafo anterior. En el segundo caso, la destrucción de fuentes de empleo se está dando principalmente en puestos de trabajo de baja calificación, así como donde las tareas son rutinarias y por ende fáciles de automatizar.

Tal y como se reporta en el documento original, la automatización de tareas rutinarias ejecutadas por trabajadores poco calificados, notablemente en el caso de la industria de alimentos, o relativamente poco calificados como en el caso de ciertas tareas en servicios de offshore, representa un reto para la futura empleabilidad de este tipo de trabajadores. Por ello, se deberían diseñar e implementar políticas que incrementen las capacidades de estos trabajadores para participar en el nuevo mercado laboral.

Debido a lo anterior, la automatización puede producir un desacoplamiento entre la creación de empleo y el crecimiento de la productividad. De no atenderse apropiadamente este reto, la automatización podría ge-

nerar más desigualdad en el mercado laboral (i.e., trabajadores con las destrezas requeridas para un entorno automatizado en mayor demanda, frente a trabajadores sin dichas destrezas que enfrentan el riesgo de ser despedidos). Además, la existencia de una brecha entre la oferta y la demanda por recursos humanos en ciertos trabajos claves para los procesos de automatización puede resultar en una inflación salarial, lo cual reduciría la competitividad de las empresas que operan en Costa Rica, sean nacionales o extranjeras.

La anterior situación plantea un doble reto para Costa Rica; por una parte, ¿cómo apoyar a aquellos trabajadores que no cuentan con las destrezas para laborar con éxito en un entorno automatizado y que requieren ser reinsertados en el mercado laboral? y por otra, ¿cómo preparar los futuros trabajadores para que puedan participar exitosamente en la cuarta revolución industrial? En ambos casos, el elemento más importante para hacer frente a estos desafíos es mejorar las competencias o capacidades de los individuos involucrados. En la última sección de este documento se ofrecen recomendaciones para avanzar hacia el logro de esta meta. Además, se brindan otras recomendaciones para enfrentar con éxito los retos y aprovechar las oportunidades que la automatización ofrece.

Finalmente, se encontró que la automatización no está generando un efecto importante de reshoring, ni está reduciendo significativamente los flujos futuros de inversión extranjera hacia Costa Rica, al menos en el corto plazo. Ante esta coyuntura y dado que el proceso de automatización es aún incipiente tanto en Costa Rica como a nivel mundial, las autoridades costarricenses deberían estar atentas a los nuevos desarrollos que se den en este campo y apoyar la exitosa absorción de nuevas tecnologías por parte de las empresas, logrando así aumentar su productividad, transformación productiva y mejora del clima de inversión.

Recomendaciones

Varias recomendaciones de política son importantes de señalar, tomando en cuenta los obstáculos que las empresas y trabajadores enfrentan a la hora de implementar procesos de automatización, así como para aprovechar las oportunidades que dichos procesos brindan para mejorar la productividad y competitividad de estas empresas.

Formuladores de políticas mejor informados. El avance continuo de la automatización y la rápida evolución de las tecnologías involucradas en este proceso hace necesario que el gobierno se informe de manera continua

sobre los potenciales impactos positivos y negativos de la automatización sobre el empleo y la competitividad. Para ello, sería conveniente que el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) incluya dentro de sus encuestas sobre el comportamiento del sector productivo (v.g. empleo) preguntas que permitan lograr el objetivo anterior. En este esfuerzo, conviene contar con el apoyo del Ministerio de Trabajo y de las organizaciones empresariales, ya que una importante fuente de información sobre este particular son las compañías que han implementado la automatización y cuentan con experiencia práctica sobre sus efectos en la demanda de recursos humanos y la competitividad.

Agenda nacional: Dada la magnitud de cambio que la cuarta revolución industrial implica para cualquier país, convendría incluir dentro del plan de trabajo del Consejo Presidencial de Competitividad e Innovación una agenda nacional que atienda oportunamente aquellos retos y oportunidades que se van presentando conforme la automatización avanza a mayor velocidad en Costa Rica.

Concientización de empresarios: En cuanto a la concientización de las empresas sobre los costos y beneficios que se puede derivar de los procesos de automatización, hay tres actores claves que pueden ayudar en esta materia. En primer lugar, el sector público por medio de instituciones como el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), brindando o financiando cursos y talleres a las empresas de los diferentes sectores sobre los costos y beneficios de la automatización. En segundo lugar, el sector privado por medio de las cámaras empresariales y CINDE, apoyando a las empresas con programas de atención de consultas de parte de las empresas sobre temas puntuales en materia de automatización. Finalmente, la academia mediante la asignación de recursos a investigaciones empíricas sobre los costos y beneficios de la automatización en sectores específicos. Los resultados de estos trabajos deben diseminarse ampliamente entre la academia, el sector privado y público para efectos de la toma de decisiones.

Difusión de tecnología y nuevos modelos de negocios: Para apoyar la adopción de tecnologías para la automatización conviene no solo pensar en el tema de hardware y software, sino también en inversiones intangibles complementarias y en conocimientos para explotar eficientemente estas tecnologías, lo cual abarca el desarrollo de habilidades, así como nuevas formas de organización de los negocios. Esto demanda la actualización de la forma de trabajo por parte de los centros de transferencia de tecnologías y de la academia. Por ello,

se recomienda la coordinación de esfuerzos de parte de las autoridades tanto del sector educativo (v.g. ministerio de educación) como de ciencia y tecnología (v.g. ministerio de ciencia, tecnología y telecomunicaciones) para lograr el objetivo anterior.

Fuentes de financiamiento: Para hacer más manejable el costo de implementar los procesos de automatización se recomienda facilitar fuentes de financiamiento a las empresas que permitan financiar tanto la adquisición de tecnologías como la capacitación de los recursos humanos. Recursos como los del Sistema de Banca para el Desarrollo, Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE), deberían de emplearse para apoyar a las empresas costarricenses en lograr la transición exitosa hacia la automatización. Lo anterior también demanda romper con el umbral de PYME que establece la Ley del SBD para poder así incluir a cualquier tipo de empresa que opere en el país.

Disponibilidad de recursos humanos: Para facilitar la disponibilidad del recurso humano que las empresas demandan para ser exitosas en la implementación de los procesos de automatización y el uso productivo de las tecnologías, se recomienda alinear mejor la oferta de graduados tanto a nivel técnico como profesional con la demanda del sector privado. En este contexto vierte especial importancia el tomar en cuenta tanto las habilidades duras y blandas que están siendo demandadas por las empresas según los resultados del presente estudio, las cuales incluyen las siguientes:

Habilidades duras: comprensión de negocios y gestión de calidad, conocimiento sobre robótica y automatización, ingeniería de sistemas, matemáticas, programación de software, diseño de bases de datos, etc.

Habilidades blandas: capacidad analítica, facilidad en la solución de problemas, creatividad, habilidad para aprender rápidamente, pensamiento lógico, capacidad para el estudio e investigación, trabajo en equipo multidisciplinario, adaptabilidad, disciplina, etc.

Reinserción laboral: Para apoyar la reinserción de trabajadores que pierden sus empleos producto de la automatización, es necesario contar con políticas públicas que atiendan esta necesidad. Lo anterior se puede hacer tanto mediante el uso directo de centros de capacitación públicos (v.g. Instituto Nacional de Aprendizaje -INA- y Colegios Técnicos) como por medio del otorgamiento de incentivos para que las empresas mismas brinden la capacitación requerida que les permita a los trabajadores laborar en un ambiente automatizado. En esta misma línea valdría explorar la posibilidad de usar los fondos del INA como banca de segundo

piso para financiar cursos de capacitación que esta institución no puede impartir, pero sí terceros.

Consulta con sector privado: Para los futuros trabajadores de un entorno cada vez más automatizado y menos rutinario, las instituciones de enseñanza, principalmente a nivel técnico y superior, requieren mejorar e institucionalizar el proceso de consulta con las empresas del sector productivo, para poder llevar a cabo las reformas curriculares e institucionales de cara a la automatización. Por ejemplo, las universidades deberían de establecer comités de consulta con empresas de los diferentes sectores para entender mejor las demandas actuales y futuras en materia de recursos humanos. Algo similar a lo hecho por el Instituto Tecnológico de Costa Rica con CINDE en materia de atracción de inversión extranjera directa.

Capacitación permanente: Para facilitar una mayor movilidad laboral y atenuar así los impactos negativos de la automatización sobre el empleo, se requiere de una constante capacitación al personal para contar con los conocimientos y habilidades que ahora son más importantes para las empresas. Ante la eventualidad de que el INA no pueda suplir la capacitación que las empresas demandan, convendría pensar en utilizar parte de los fondos del INA como banca de segundo piso para que los empresarios puedan financiar estos cursos de capacitación brindados por terceros.

Infraestructura de telecomunicaciones: Para la exitosa transición de muchas actividades productivas hacia la automatización se requiere del desarrollo constante de la infraestructura de telecomunicaciones. No sólo es relevante contar con una mayor cobertura en servicios de telecomunicaciones sino también con una conectividad confiable, segura y de banda ancha. Todo lo anterior facilitaría el uso de nuevas modalidades de empleo (v.g. teletrabajo).

Infraestructura de aprendizaje. Las posibilidades de nuevos empleos dependerán de la capacidad del país para desarrollar las habilidades y conocimientos demandados en el nuevo entorno productivo. Esta mayor capacidad demandará de nuevas inversiones tanto físicas como en recursos humanos por parte de los centros de enseñanza. También cabe acá promover las nuevas modalidades de enseñanza en línea (v.g. cursos masivos abiertos en línea –MOOC por sus siglas en inglés).

Apoyo a la operación de empresas extranjeras. Para enfrentar con éxito el reto de reshoring o reducción de flujos de inversión debido a la automatización, las autoridades costarricenses deberían estar atentas a los nuevos desarrollos que se den en este campo y apoyar la exitosa absorción de nuevas tecnologías por parte de las empresas que operan en el país, así como trabajar en la mejora continua del clima de inversión.

BIBLIOGRAFÍA

- Anandan, T. (2016). *Mexico, Land of Automatización Opportunity 2016*. Recuperado de: www.robotics.org/content-detail.cfm/Industrial-Robotics-Industry-Insights/Mexico-Land-of-Automatizaci-n-Opportunity/content_id/6041
- Davis, S. (2017). *Robotics and Automation for the Food Industry*. Recuperado de: www.foodsafetymagazine.com/magazine-archive1/augustseptember-2014/robotics-and-automation-for-the-food-industry/
- Dennis, C. et al. (2013). Tecnologías que dan forma al futuro. Por: Da Siva et al (eds). *Agroindustrias para el desarrollo*. Recuperado de: www.fao.org/3/a-i3125s.pdf
- Food Manufacturing. (2015). Adopting Robotic Process Automation Requires Initiative. En: *From Workforce And Leadership Alike*. Recuperado de: www.foodmanufacturing.com/article/2015/10/adopting-robotic-process-automation-requires-initiative-workforce-and-leadership
- Food Processing Technology. (2017). *Will artificial intelligence revolutionise the food manufacturing industry?* Recuperado de: www.foodprocessing-technology.com/features/featurewill-artificial-intelligence-revolutionise-the-food-manufacturing-industry-5723565/
- Foro Económico Mundial. (2016). *The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*. Recuperado de: www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf
- Frey, C. y Osborne, M. (2013). *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?* Recuperado de: www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf
- Heasman, M. y Morley, A. (2017). *Earning a Crust? A review of labour trends in UK food manufacturing*. Recuperado de: foodresearch.org.uk/wp-content/uploads/2017/05/Earning-A-Crust-A-review-of-labour-trends-in-UK-manufacturing-Briefing-Paper-2017.pdf
- Hewitt, J. y Monge-González, R. (2017). *Efectos de la Automatización en el Empleo en los Sectores de Exportación de Alimentos, Tecnologías de la Información y Comunicación, y Servicios Offshore de Costa Rica*. Documento elaborado para la COMEX, San José, Costa Rica.

- INEC. (2017). *ECE. III Trimestre 2010 – III Trimestre 2017. Población según indicadores generales de la condición de actividad*. Recuperado de: www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/seempleoiiiitri2010-iiiitri2017-01.xlsx
- Labs, W. (2015). *The rise of robotic automation*. Recuperado de: www.foodengineeringmag.com/articles/93290-the-rise-of-robotic-automation
- Loria, K. (2017). *Are job cuts the future of the food manufacturing industry?* Recuperado de: mazarsusa.com/uploads/src/uploads/Are job cuts the future of the food manufacturing industry-Food Dive.PDF
- McKinsey. (2017). *A Future that Works: Automation, Employment, and Productivity*. Recuperado de: [www.mckinsey.com/~media/McKinsey/GlobalThemes/Digital Disruption/Harnessing automation for a future that works/MGI-A-future-that-works_Full-report.ashx](http://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/GlobalThemes/Digital%20Disruption/Harnessing%20automation%20for%20a%20future%20that%20works/MGI-A-future-that-works_Full-report.ashx)
- Miller, B. y Atkinson, R. (2013). *Are Robots Taking Our Jobs, Or Making Them?* Recuperado de: www2.itif.org/2013-are-robots-taking-jobs.pdf
- Monge-González, R. (2017). *Ascendiendo en la Cadena Global de Valor: El caso de Intel Costa Rica, OIT Américas*. Informes Técnicos 2017/8, Organización Internacional del Trabajo, Lima, Perú.
- Monge-González, R. et al. (2016). *El potencial dinamizador del sector exportador costarricense: Encadenamientos productivos, valor agregado y generación de empleo*. Recuperado de: repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40607/1/S1600960_es.pdf
- PROCOMER. (2015). *Balance de Zonas Francas: Beneficio Neto del Régimen para Costa Rica 2010-2014*. Recuperado de: www.procomer.com/uploads/downloads/5cb1439fb0942d8f649a9f82_c892edb_142169935.pdf
- Revista Alimentos. (2016). *5 respuestas a preguntas clave sobre automatización*. Recuperado de: <https://www.revistaalimentos.com/news/5-respuestas-a-preguntas-clave-sobre-automatizacion.htm>
- Rosenbaum, E. (2016). *An egg-handling robot touches a delicate question about jobs of the future*. Recuperado de: www.cnn.com/2016/11/02/robot-takeover-in-food-manufacturing-extends-to-a-delicate-job-egg-handling.html
- Runvik, K. (2017). *How Automation, Robots, and the IIoT Shift the Food Manufacturing Job Landscape*. Recuperado de: <https://foodindustryexecutive.com/2017/06/automation-robots-iiot-shift-food-manufacturing-job-landscape/>
- Stewart, I., et al. (2015). *Technology and people: The great job-creating machine*. Recuperado de: www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/finance/deloitte-uk-technology-and-people.pdf
- Uhl, J. (2017). *Food Just Got Faster*. Recuperado de: www.motoman.com/blog/food-just-got-faster
- Wilkinson, J. y Rocha, R. (2013). *Tendencias de las agroindustrias, patrones e impactos en el desarrollo*. En Da Siva, et al (eds). *Agroindustrias para el desarrollo*. Recuperado de: www.fao.org/3/a-i3125s.pdf



¿HACE EL INGLÉS MÁS EMPLEABLE A LAS PERSONAS?

● Alejandro Abarca Garro

RESUMEN

En este trabajo, mediante modelos econométricos y un análisis de componentes principales, se estudia en qué medida las personas que saben hablar inglés tienen mayores probabilidades de estar empleadas, de trabajar en el sector formal de la economía y menores probabilidades de ser subempleadas que las personas que no lo hablan en Costa Rica. Se encuentra que saber inglés no está asociado con tener una mayor probabilidad de estar empleado ni de no estar subempleado. Por otro lado, se encuentra que saber inglés está asociado con una menor probabilidad de trabajar en el sector informal de la economía. Los resultados sugieren entonces que el inglés por sí mismo no mejora la empleabilidad de las personas, pero permite a los trabajadores obtener trabajos en el sector formal de la economía, los cuales tienen mejores beneficios.

Palabras claves: Mercado laboral, Costa Rica, Capital humano, Políticas públicas

ABSTRACT

This work uses econometric models and a principal components analysis to study how fluency in English is associated with employability, formal sector employment and subemployment in Costa Rica. It is found that being fluent in English is not associated with a higher probability of being employed or not being subemployed. However, English fluency is associated with a lower probability of working in the informal sector of the economy. These results suggest that being fluent in English on its own does not increase the probability of being employed, but it allows workers to find formal sector jobs, which have better benefits than non formal sector jobs.

Key words: Labor Markets, Costa Rica, Human Capital, Public Policies.

El autor es Máster en Economía y Profesor de los cursos de Econometría en el Bachillerato de Economía Empresarial de LEAD University. E-mail: alejandro.abarca@ulead.ac.cr

INTRODUCCIÓN

Este trabajo estudia en qué medida la empleabilidad de los trabajadores en la economía costarricense varía según su dominio del inglés. En particular, se estima en qué medida estas personas son más empleables y en qué medida son menos propensas de estar en situación de subempleo o trabajando informalmente.

En las últimas décadas, Costa Rica ha implementado un modelo de desarrollo económico basado en la apertura comercial y en la atracción de inversión extranjera directa. Consecuentemente, todos los gobiernos se han comprometido a fomentar el turismo y a la atracción de empresas de alto valor agregado y contenido tecnológico, donde todas estas actividades requieren de mano de obra que hable inglés. Estos cambios relativamente recientes en la estructura de la economía han hecho que sea necesario que se entrene la fuerza laboral mediante diversas políticas públicas (OECD, 2012).

Un trabajo reciente (Abarca y Ramírez, 2018) estimó los premios que da el mercado laboral a las personas que hablan inglés en la economía costarricense. Los autores encuentran que con respecto a una persona que no habla inglés, un trabajador que lo habla gana en promedio más de 20% de salario neto mensual. Asimismo, las personas que hablan inglés trabajan menos horas a la semana, ganan más por hora trabajada, y tienen mayores probabilidades de tener seguro de salud, vacaciones pagadas y aguinaldo. En síntesis, se encontró que el inglés es una habilidad altamente premiada en el mercado laboral costarricense y cuyos beneficios pueden extenderse más al resto de la población.

Aunado a la importancia que tiene el inglés en la economía costarricense, este idioma también es considerado el idioma global para las relaciones internacionales, la ciencia, las comunicaciones y el comercio internacional (Crystal, 2003; Ku y Zussman, 2010). En la primera década de este siglo, se estimaba que cerca de un tercio del mundo estaba expuesto regularmente al inglés, y que aproximadamente 1.5 mil millones de personas eran competentes en él (Crystal, 2003). Estos hechos sumados al papel preponderante que tiene el inglés en la economía costarricense y la posibilidad de implementar políticas públicas que promuevan su dominio, hacen que sea de gran importancia saber cómo esta habilidad afecta diferentes variables del mercado laboral.

Con respecto a las primas laborales de saber un idioma adicional, estas se han investigado extensamente. En donde se ha estudiado sobre todo el efecto que tiene un idioma adicional sobre el salario de las personas y donde se comparan entre inmigrantes y no inmigrantes.¹ Sin embargo, poco se ha estudiado cuantitativamente sobre cómo al hablar un idioma adicional afecta la probabilidad de estar ocupado o trabajando en el sector formal (Shields y Price, 2002; Chiswick, y Miller, 2007; Aldashev et al., 2009).

Este trabajo entonces contribuye a la literatura existente de dos maneras. Primero, es un acercamiento sobre un tema que poco se ha investigado propiamente. Y segundo, es una continuación y profundización de resultados previamente encontrados para el caso de Costa Rica. Partiendo de que ya se ha encontrado que saber inglés es una habilidad altamente deseada y premiada en el mercado laboral costarricense, este trabajo contribuye a la discusión y diseño de políticas públicas que buscan mejorar el capital humano en el mercado laboral costarricense.

Los resultados muestran que saber inglés no está asociado con una mayor probabilidad de estar empleado ni una menor probabilidad de estar subempleado. No obstante, saber inglés está robusta y negativamente asociado con trabajar en el sector informal de la economía. En particular, si se toman dos personas con características similares, pero una que habla inglés y la otra no, la que habla inglés tiene en promedio una probabilidad de 3.6 puntos porcentuales menores de trabajar en el sector informal de la economía que una persona que no habla inglés. Al tomar sólo a las personas en el sector privado de la economía, la diferencia promedio es de 5.3 puntos porcentuales menos. Considerando que un 56.9% de los trabajadores en el sector privado que no hablan inglés son informales, este resultado sugiere que si estos aprendieran inglés se podría disminuir hasta en 9.3 puntos porcentuales la informalidad en este grupo de trabajadores. Por lo tanto, aunque saber inglés no mejora universalmente la probabilidad de empleabilidad de las personas, tiene el potencial de lograr que las personas consigan trabajos en el sector formal, los cuales en promedio tienen mejores beneficios laborales.

La investigación se estructura de la siguiente manera. En la siguiente sección se discuten los datos utilizados, así como las estrategias cuantitativas utilizadas. Luego, se presenta un análisis de componentes prin-

¹ Para ver literatura sobre los efectos laborales de aprender un idioma nuevo como un inmigrante, revisar: Chiswick, 1998; Dustmann and van Soest, 2002; Fry y Lowell, 2003; Bleakley y Chin, 2004; Aldashev et al., 2009. Para revisar literatura que estudia el premio salarial de trabajadores que aprenden un idioma extranjero, revisar: Saiz y Zoido, 2005; Stohr, 2015. Para revisar literatura sobre el retorno salarial de hablar varios idiomas en regiones donde se hablan más de un idioma, revisar: Rendon, 2007; Cattaneo y Winkelmann, 2003; Vaillancourt et al., 2007. Para revisar literatura que estudia los efectos de hablar un idioma adicional en países en vías de desarrollo, revisar: Chiswick et al., 2000; Casale y Posel, 2011; Azam et al., 2013; Di Paolo y Tansel, 2015.

cipales para el 2018, en donde se estudia cómo saber inglés está relacionado con otras variables de mercado laboral. Después, se presentan los resultados econométricos. Y por último, se presentan conclusiones y se discuten implicaciones de política pública de los resultados.

DATOS Y MODELO ECONOMÉTRICO

Los datos utilizados provienen de las Encuestas Continuas de Empleo del INEC entre el 2013 y 2018. Estas encuestas se llevan a cabo cada trimestre, capturan información sobre el mercado laboral costarricense y son representativas a nivel nacional y regional. La información se recolecta mediante entrevistas a personas en los hogares, en donde se obtiene información sobre: ingresos, tipo de trabajo, horas trabajadas, nivel educativo, región de residencia, tipo de zona, características sobre el empleo de las personas, entre otras características. Para esta investigación, se llevaron a cabo los siguientes filtros para obtener la muestra de interés:

1. Sólo se consideran personas mayores a 24 años y menores de 66 años.
2. Sólo se consideran las personas que están ocupadas o desocupadas. Se excluyen del estudio las personas fuera de la fuerza laboral.

El primer filtro se hace con la intención de sólo considerar a personas que están en la fuerza de trabajo o que tienen un mayor incentivo de estar en la misma. Más explícitamente, esta es una manera de excluir a personas que están subempleadas o trabajando informalmente porque no deciden trabajar tiempo completo. Asimismo, el filtro saca de la muestra a personas que puede que estén trabajando, pero no es porque quieran hacerlo realmente, como en el caso de adultos mayores o menores de edad. En síntesis, este filtro es una mejor aproximación de la fuerza laboral efectiva del país que si se considera a las personas de todas las edades. El segundo filtro se usa para utilizar sólo a las personas que están activas en el mercado laboral, ya sea como ocupados o desempleados.

VARIABLES DEPENDIENTES

Se consideran tres variables dependientes dicotómicas de interés. La primera es “ocupado”, la cual tiene un valor de uno si la persona está ocupada, y un valor

de cero si la persona está desempleada. La segunda variable es “informal”, la cual tiene un valor de uno si la persona trabaja en el sector informal de la economía y un cero si la persona trabaja en el sector formal de la economía.² Por último, la variable “subempleado”, tiene un valor de uno si la persona está subempleada, y un cero si la persona no está subempleada. El INEC define a la población subempleada es la población ocupada que trabaja menos de 40 horas por semana, quiere trabajar más y está disponible para trabajar más horas de lo que su empleo actual le permite.

VARIABLES INDEPENDIENTES

Para los modelos econométricos se consideran las siguientes variables independientes: años de educación, edad, sexo, sector institucional, tipo de zona, lugar de nacimiento, región de planificación donde habita la persona, variables dicotómicas de trimestres y variables dicotómicas de años. Además de las variables anteriores, la variable independiente de interés es “inglés”, la cual tiene un valor de uno si la persona domina el idioma y un cero en el caso contrario.

MODELO ECONOMÉTRICO

A partir de las variables dependientes e independientes presentadas arriba, se realizan las estimaciones econométricas de interés mediante el siguiente modelo general:

$$Y_{ist} = \alpha + \beta \text{Inglés}_{ist} + \lambda X_{ist} + \tau_s + \gamma_t + \epsilon_{ist}$$

Y_{ist} es el valor de las variables dependientes de interés para la observación i en el trimestre s y año t . β es el coeficiente de interés, pues indica en qué medida dominar inglés está asociado la probabilidad de estar ocupado, estar subempleado o estar trabajando en el sector informal.

X_{ist} es el vector de todas las variables independientes o control mencionadas arriba.

τ_s son efectos fijos de trimestre mientras que γ_t son efectos fijos de año.

ϵ_{ist} son los errores de la regresión para cada observación.

Este modelo es estimado mediante mínimos cuadrados ordinarios con errores robustos conglomerados

² Según el INEC, el empleo informal comprende el total de empleos que cumplen las siguientes características, según la posición en el trabajo: a) Personas asalariadas sin seguridad social financiada por su empleador(a), es decir, no tienen rebajos de seguro social. b) Personas asalariadas que sólo le pagan en especie o que el pago fue una única vez, a quienes, por la naturaleza de su contratación, se considera que no son susceptibles de los rebajos de seguro social. c) Personas ayudantes o auxiliares no remuneradas. d) Personas trabajadoras por cuenta propia y empleadoras que tienen empresas no constituidas en sociedad, es decir, que no están inscritas en el Registro Nacional de la Propiedad y no llevan una contabilidad formal en forma periódica. e) Personas trabajadoras por cuenta propia con trabajos ocasionales (laboran menos de un mes), a quienes por la naturaleza del trabajo no son susceptibles a estar inscritas o llevar contabilidad formal en forma periódica.

a nivel de hogar. También se llevaron a cabo estimaciones con modelos probit como prueba de robustez, pero los resultados no se muestran en esta versión del trabajo para ahorrar espacio. No obstante, los resultados y las conclusiones no cambian.

ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS Y ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES

A continuación, se muestran las estadísticas descriptivas de la muestra y variables utilizadas en los modelos econométricos, así como sus diferencias según si las personas que dominan el inglés o no.

TABLA 1: ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS

Variable	Sin dominio del inglés	Con dominio del inglés	Diferencia	Significancia
Variables dependientes				
ocupado	0.920	0.937	-0.017	***
Informal	0.473	0.244	0.230	***
Subempleado	0.113	0.065	0.049	***
Variables independientes				
Años de educación	8.458	14.083	-5.625	***
Edad	41.631	37.795	3.836	***
Mujer	0.400	0.409	-0.009	*
Rural	0.442	0.229	0.213	***
Sector institucional				
Privado	0.763	0.676	0.087	***
Público	0.157	0.261	-0.104	***
Lugar de nacimiento				
Mismo cantón	0.568	0.572	-0.004	
Otro país	0.101	0.066	0.035	***
Otro cantón	0.331	0.362	-0.031	***
Región				
Central	0.195	0.407	-0.212	***
Chorotega	0.172	0.132	0.039	***
Pacífico Central	0.110	0.080	0.030	***
Brunca	0.171	0.109	0.062	***
Huetar Caribe	0.183	0.178	0.004	
Huetar Norte	0.170	0.093	0.076	***
Trimestre				
Trimestre 1	0.247	0.256	-0.009	*
Trimestre 2	0.249	0.247	0.002	
Trimestre 3	0.252	0.247	0.005	
Trimestre 4	0.252	0.250	0.002	
Año				
Año 2013	0.160	0.180	-0.020	***
Año 2014	0.170	0.175	-0.005	
Año 2015	0.168	0.165	0.003	
Año 2016	0.164	0.163	0.000	
Año 2017	0.169	0.154	0.015	***
Año 2018	0.170	0.164	0.006	11

*** $p < 0.001$; ** $p < 0.01$; * $p < 0.05$; " $p < 0.1$.

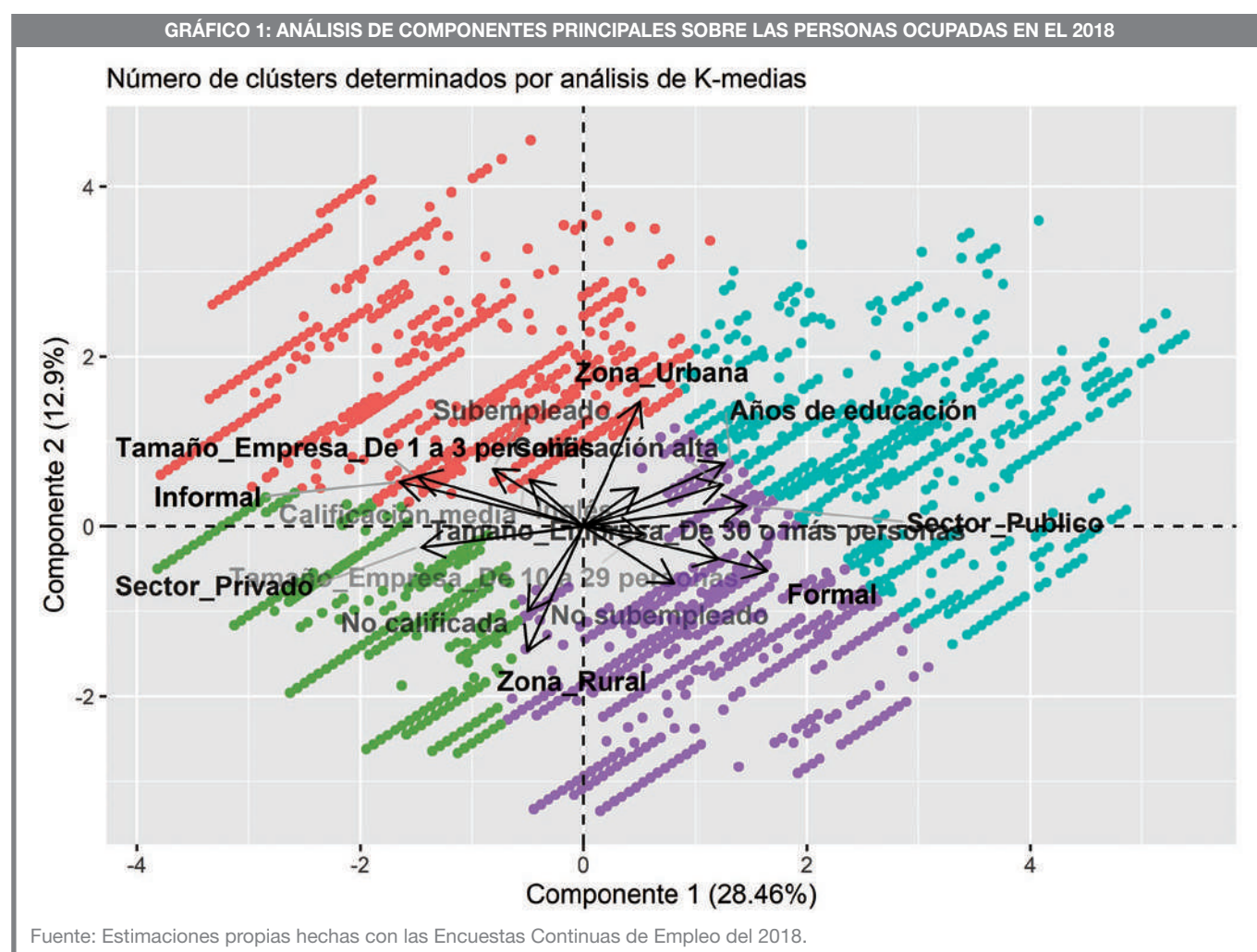
Fuente: Estimaciones propias con encuestas continuas de Empleo 2013-2018.

En el primer panel se muestran las variables dependientes de interés. Se ve que el 93.7% de las personas que dominan el inglés están ocupadas, mientras que este porcentaje es de 91.9% para las personas que no lo dominan. En cuanto a informalidad, el porcentaje de personas que dominan el inglés tienen un porcentaje de informalidad cercano a la mitad del de las personas que no dominan el idioma. Similarmente, el subempleo para las personas que dominan el inglés es cercano a la mitad del nivel que tienen las personas que no dominan el idioma. Por sí solas, las variables dependientes de interés ya muestran un patrón muy claro al comparar las personas que saben inglés con las que no lo saben; en general, las personas que hablan inglés tienen mejores indicadores de empleabilidad que las que no lo hablan.

Además de las características de empleabilidad, se

encuentra que las personas que hablan inglés tienen en promedio casi 6 años más de educación. También son en promedio más jóvenes, menos propensas a vivir en zonas rurales, menos propensas a trabajar en el sector privado, más propensas a vivir en el cantón donde nacieron y a vivir en la región central del país.

El análisis de las estadísticas descriptivas de arriba se complementa con un análisis de componentes principales llevado a cabo para las personas ocupadas en el 2018. Se tomó este año pues es el más reciente para el que se cuentan con los datos de todos los trimestres. Por lo tanto, sus resultados son una aproximación más fiel a la situación actual del mercado laboral costarricense.³ Los resultados de este ejercicio⁴ se muestran en el gráfico 1:



³ También se estimó un ACP con todas las bases de datos disponibles. No se encuentran resultados diferentes a los mostrados en esta versión del trabajo.

⁴ Sólo se muestra el ACP que mostró el mejor ajuste global de las variables, i.e. la suma de los componentes. Se escogió este modelo entre varias especificaciones de variables, pero los resultados de otros ACPs están disponibles a petición.

Más allá de las diferencias en las medias mostradas en la tabla de estadísticas descriptivas, el ACP revela cómo diferentes variables de mercado laboral se relacionan entre sí y con el dominio del inglés. Las flechas representan las variables utilizadas en el ACP. Entre más larga sea la flecha, mejor es el poder explicativo de la variable. Entre más cercano a cero sea el ángulo entre dos flechas, más fuerte y positiva es la correlación entre esas dos variables. Entre más cercano a 180 grados sea el ángulo entre dos flechas, más fuerte y negativa es la correlación entre esas dos variables. Y, si el ángulo entre dos flechas es cercano a 90 grados, la correlación entre esas dos variables es cercana a cero. Los puntos representan observaciones, y los colores representan conglomerados o “clústeres”. Esto es, grupos de observaciones que tienen características similares.⁵ Según los resultados del ACP, se distinguen cuatro grupos de ocupados en el mercado laboral costarricense:

Grupo 1: de color azul claro que se encuentra predominantemente en la sección superior derecha del gráfico. Este conglomerado agrupa a las personas ocupadas que tienen muchos años de educación, viven en zonas urbanas, trabajan en el sector público, son altamente calificados, dominan el inglés y que trabajan en empresas o instituciones de 30 o más personas. También es un conglomerado que está correlacionado positivamente con trabajar en el sector formal de la economía.

Grupo 2: de color morado que se encuentra predominantemente en la parte inferior derecha del gráfico. Este conglomerado se caracteriza por tener personas trabajando en el sector formal de la economía, no están subempleadas, trabajan en empresas o instituciones de 30 o más personas. También es un conglomerado que está correlacionado positivamente con saber inglés, los años de educación y trabajar en el sector público, aunque esta correlación no es tan fuerte como con las variables mencionadas previamente. Cabe destacar que este grupo no parece tener una correlación fuerte con el tipo de zona en el que viven las personas.

Grupo 3: de color verde claro que se encuentra predominantemente en la parte inferior izquierda del gráfico. Este conglomerado se caracteriza por observaciones que trabajan en el sector privado, son no calificados, viven en zonas rurales. Además, este grupo está correlacionado negativamente con la variable de

dominio del idioma inglés. Cabe destacar que este conglomerado no parece tener una correlación con trabajar en sector formal o informal de la economía.

Grupo 4: de color rojo que se encuentra predominantemente en la parte superior izquierda del gráfico. Este conglomerado agrupa a las personas que trabajan en el sector informal, trabajan en empresas o instituciones de 1 a 3 personas, tienen calificaciones medias y tienden a estar subempleados. Las observaciones de este conglomerado no parecen tener una correlación con el tipo de zona en donde viven las personas, y tienen una correlación negativa con la variable de dominio del idioma inglés.

A grandes rasgos, el ACP muestra que el dominio del inglés está asociado con años de educación, trabajos formales, en empresas o instituciones grandes, en zonas urbanas, en el sector público y con alta calificaciones. No obstante, no parece haber una correlación entre dominar el inglés y estar subempleado o no. Destaca también cómo las variables de edad, sexo, región donde habita la persona, el lugar de nacimiento ni los diferentes trimestres del año no tienen poder explicativo dentro del modelo.

RESULTADOS ECONÓMÉTRICOS

A continuación, se presentan los resultados económicos para las tres variables dependientes de interés por separado. En esta versión del trabajo se muestran los resultados más generales y robustos. También se llevaron a cabo estimaciones por zona, sexo y nivel educativo, pero no se encontraron resultados robustos ni estadísticamente significativos. (Tabla 2)

PROBABILIDAD DE ESTAR EMPLEADO

En la siguiente tabla se muestran los resultados donde la variable dependiente es si la persona está ocupada o no. De tal manera que el coeficiente de interés mide en qué medida cambia la probabilidad de que una persona esté ocupada cuando sabe inglés con respecto a una persona que no lo sabe.

En la primera columna se encuentra que las personas que dominan el inglés tienen una probabilidad de 1.7 puntos porcentuales más alta de estar ocupadas que las personas que no lo dominan. Este coeficiente como es de esperar corresponde al valor de la diferencia de medias que se mostró en la tabla de estadísticas descriptivas. Conforme se van agregando controles a las

⁵ El número de clústeres y la agrupación de las observaciones se llevó a cabo mediante un modelo de k-medias, el cual no se explica en detalle en este texto.

regresiones, este efecto pierde significancia y al considerar todos los posibles controles, no es estadísticamente diferente de cero. Por lo tanto, no se encuentra evidencia de que dominar el inglés esté asociado con que una persona tenga mayores probabilidades de estar ocupado.

TABLA 2: RESULTADOS ECONÓMÉTRICOS SOBRE LA PROBABILIDAD DE ESTAR EMPLEADO

	(2)	(4)	(6)	(8)
Inglés	0.017 *** (0.002)	0.002 (0.002)	-0.004 (0.002)	-0.003 (0.002)
N	213925	213925	213925	213925
R2 Aj	0.000	0.019	0.026	0.026
Controles				
Años de educación	No	Sí	Sí	Sí
Sexo	No	Sí	Sí	Sí
Edad	No	Sí	Sí	Sí
Tipo de Zona	No	No	Sí	Sí
Región	No	No	Sí	Sí
Lugar de nacimiento	No	No	Sí	Sí
Año de nacimiento	No	No	Sí	Sí
Trimestre	No	No	No	Sí
Año	No	No	No	Sí

Errores robustos conglomerados por hogar mostrados en paréntesis. *** $p < 0.001$; ** $p < 0.01$; * $p < 0.05$.

Fuente: estimaciones propias con datos de las encuestas continuas de empleo 2013-2018.

PROBABILIDAD DE SER UN TRABAJADOR INFORMAL

A continuación, se presentan los resultados sobre la probabilidad de ser un trabajador informal (Tabla 3).

En cuanto a la informalidad, se encuentra un efecto negativo y muy robusto. El primer modelo muestra que las personas que saben inglés tienen una probabilidad 23 puntos porcentuales menores de ser un trabajador informal que una persona que no sabe inglés. Sin embargo, conforme se comienzan a añadir controles a las regresiones y por lo tanto a comparar personas con características similares se encuentra que saber inglés está asociado con tener una probabilidad de 3.6 pun-

tos porcentuales menos de ser un trabajador informal. Considerando que el 47,3% de los trabajadores ocupados en la muestra que no dominan el inglés trabajan en el sector informal, este resultado sugiere que si estos aprendieran inglés se podría disminuir hasta en 7.6 puntos porcentuales la informalidad en este grupo de trabajadores.

TABLA 3: RESULTADOS ECONÓMÉTRICOS SOBRE LA PROBABILIDAD DE TRABAJAR EN EL SECTOR INFORMAL

	(2)	(4)	(6)	(8)
Inglés	-0.230 *** (0.004)	-0.049 *** (0.004)	-0.036 *** (0.004)	-0.036 *** (0.004)
N	197022	197022	197022	197022
R2 Aj	0.013	0.241	0.253	0.253
Controles				
Años de educación	No	Sí	Sí	Sí
Sexo	No	Sí	Sí	Sí
Edad	No	Sí	Sí	Sí
Sector institucional	No	Sí	Sí	Sí
Tipo de Zona	No	No	Sí	Sí
Región	No	No	Sí	Sí
Lugar de nacimiento	No	No	Sí	Sí
Año de nacimiento	No	No	Sí	Sí
Trimestre	No	No	No	Sí
Año	No	No	No	Sí

Errores robustos conglomerados por hogar mostrados en paréntesis. *** $p < 0.001$; ** $p < 0.01$; * $p < 0.05$.

Fuente: estimaciones propias con datos de las encuestas continuas de empleo 2013-2018.

PROBABILIDAD DE SER UN TRABAJADOR SUBEMPLEADO

Por último, se muestran los resultados sobre la probabilidad de ser un trabajador subempleado (Tabla 4). No se encuentran evidencia de que el inglés esté asociado con cambios en la probabilidad de que una persona esté subempleada o no.

TABLA 4: RESULTADOS ECONOMETRÍCOS SOBRE LA PROBABILIDAD DE ESTAR SUBEMPELADO

	(2)	(4)	(6)	(8)
Inglés	-0.049 ***	-0.002	0.000	0.000
	(0.002)	(0.002)	(0.003)	(0.003)
N	197022	197022	197022	197022
R ² Aj	0.001	0.033	0.037	0.038
Controles				
Años de educación	No	Sí	Sí	Sí
Sexo	No	Sí	Sí	Sí
Edad	No	Sí	Sí	Sí
Sector institucional	No	Sí	Sí	Sí
Tipo de Zona	No	No	Sí	Sí
Región	No	No	Sí	Sí
Lugar de nacimiento	No	No	Sí	Sí
Año de nacimiento	No	No	Sí	Sí
Trimestre	No	No	No	Sí
Año	No	No	No	Sí

Errores robustos conglomerados por hogar mostrados en paréntesis. *** $p < 0.001$; ** $p < 0.01$; * $p < 0.05$.

Fuente: estimaciones propias con datos de las encuestas continuas de empleo 2013-2018.

DISCUSIÓN

Los resultados muestran que dominar el inglés sólo está asociado con una menor probabilidad de tener un trabajo informal. Mientras que se ha encontrado que el dominio de esta lengua no está asociado con una mayor probabilidad de estar empleado ocupado ni con una menor probabilidad de estar desempleado. A primera vista, esto puede verse como un resultado no deseado. Pues se podría concluir que saber inglés no contribuye a la empleabilidad de las personas. Sin embargo, esta sería una conclusión errónea, pues no toma en cuenta la endogeneidad de las variables estudiadas y el sesgo de autoselección implícito en los datos y la manera en que se analizaron los datos.

Primero que todo, al observar sólo las estadísticas descriptivas, es claro que las personas que hablan inglés están más empleadas, están menos subempleadas y trabajan menos en el sector informal de la economía. Sin embargo, esta primera comparación se hace sobre toda

la población y no entre personas con características similares. Una vez que mediante modelos de regresión se comparan personas con características similares, estas grandes diferencias se reducen notablemente para el caso de la probabilidad de ser un trabajador informal, y no son estadísticamente diferentes de cero para las probabilidades de ser una persona empleada o de ser un trabajador subempleado. Este resultado no es sorprendente al considerar los resultados del análisis de componentes principales, en donde se muestra claramente que las personas que saben inglés son personas en promedio con más educación, con mayores calificaciones y que trabajan en empresas más grandes. Naturalmente, es de esperar que personas con características similares pero que no saben inglés también estén empleadas o estén en condiciones de subempleo similares a sus contrapartes anglo parlantes.

Ahora bien, lo que si se encuentra de manera robusta, es que saber inglés está fuertemente asociado con que una persona trabaje en el sector formal de la economía. En particular, si se toman dos personas con características similares, pero una que habla inglés y la otra no, la que habla inglés tiene en promedio una probabilidad de 3.6 puntos porcentuales menores de trabajar en el sector informal de la economía que una persona que no habla inglés. La estimación de este, por cierto, incluye trabajadores en el sector público y en el sector privado. Al tomar sólo a las personas en el sector privado de la economía, la diferencia promedio es de 5.3 puntos porcentuales menos. Considerando que un 56.9% de los trabajadores en el sector privado que no hablan inglés son informales, este resultado sugiere que si estos aprendieran inglés se podría disminuir hasta en 9.3 puntos porcentuales la informalidad en este grupo de trabajadores.

Estos resultados son muy importantes, y se complementan muy bien con lo encontrado en el trabajo reciente que estudia las primas en el mercado laboral costarricense asociadas a saber inglés (Abarca y Ramírez, 2018). Si bien este trabajo sólo compara personas ocupadas y que trabajan entre 30 y 60 horas a la semana, los beneficios laborales asociados a saber inglés son de gran magnitud y robustos. En la presente investigación, se encuentra que uno de los posibles mecanismos subyacentes que explican los grandes beneficios laborales provenientes de saber inglés es la mayor formalidad de las personas que hablan inglés. Los cuales son trabajos que tienden a requerir mayores calificaciones, años de educación y son en empresas u instituciones grandes.

CONCLUSIONES

¿Hace el inglés más empleable a las personas? No por sí mismo, es lo que sugiere la evidencia mostrada en este trabajo. Aunque en general las personas que hablan inglés están menos desempleadas, menos subempleadas y tienden a trabajar menos en el sector informal de la economía, estas también tienen mayores calificaciones, más años de educación y trabajan en empresas más grandes. Entonces, al comparar personas con características similares sólo se encuentra que las personas que hablan inglés tienen una menor probabilidad de trabajar en el sector informal. Mientras que no hay diferencias estadísticamente significativas en las probabilidades de estar desempleado o subempleado.

¿Es entonces el inglés una habilidad inútil para las personas? No. Si bien es cierto, la empleabilidad o la condición de subempleo de una persona dependen de otras habilidades diferentes a saber inglés, recientemente se ha encontrado que saber inglés trae muchos beneficios laborales como mayores salarios, menos horas

trabajadas por semana, y mayores probabilidades de ser un trabajador asegurado, con vacaciones pagadas y aguinaldo. Todos estos beneficios están fuertemente asociados con la condición de formalidad de un empleo. Así que, dadas las características de una persona, aunque aprender inglés no necesariamente mejore sus probabilidades de tener empleo o no estar subempleado, si mejora las probabilidades de que tenga un trabajo formal y con mejores beneficios laborales que uno que no valore si el trabajador habla inglés.

En conclusión, este trabajo es un insumo para la discusión de políticas públicas enfocadas en la mejora del capital humano y el empleo en Costa Rica. Los resultados de esta investigación se complementan con resultados recientes que muestran cómo el inglés es una habilidad valiosa en el mercado laboral costarricense. Si bien es cierto, saber inglés no es la panacea para la falta de capital humano y el desempleo actual en el país, su fomento tiene el potencial de generar efectos positivos sobre los trabajadores del país y consecuentemente sobre la economía costarricense y el desarrollo del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Abarca, A. y Ramírez, S. (2018). *The labor market benefits of bilingualism: The case of Costa Rica*. Working Paper. Observatorio del Desarrollo, Universidad de Costa Rica.
- Aldashev, A.; Gernandt, J. y Thomsen, S.L. (2009). Language usage, participation, employment and earnings: Evidence for foreigners in West Germany with multiple sources of selection. *Labour Economics*, 16(3), 330-341.
- Azam, M.; Chin, A. y Prakash, N. (2013). The returns to English-language skills in India. *Economic Development and Cultural Change*, 61(2), 335-367.
- Bleakley, H., y Chin, A. (2004). Language skills and earnings: Evidence from childhood immigrants. *Review of Economics and statistics*, 86(2), 481-496.
- Casale, D. y Posel, D. (2011). English language proficiency and earnings in a developing country: The case of South Africa. *The Journal of Socio-Economics*, 40(4), 385-393.
- Cattaneo, A. y Winkelmann, R. (2003). Earning differentials between German and French speakers in Switzerland (No. 0309). Working Paper, Socioeconomic Institute, University of Zurich.
- Chiswick, Barry R. (1998). Hebrew language usage: Determinants and effects on earnings among immigrants in Israel. *Journal of Population Economics*, 11: 253-271.
- Chiswick, B.R.; Patrinos, H.A. y Hurst, M. E. (2000). Indigenous language skills and the labor market in a developing economy: Bolivia. *Economic development and cultural change*, 48(2), 349-367.
- Chiswick, B. y Miller, P. (2007). Earnings and Occupational Attainment: Immigrants and the Native Born. IDEAS Working Paper Series from RePEc.
- Crystal, D. (2003). *English as a global language*. Cambridge University Press.
- Di Paolo, A. y Tansel, A. (2015). Returns to foreign language skills in a developing country: The case of Turkey. *The Journal of Development Studies*, 51(4), 407-421.
- Dustmann, C. y Van Soest, A. (2002). Language and the Earnings of Immigrants. *ILR Review*, 55(3), 473-492.
- Fry, R. y Lowell, B.L. (2003). The value of bilingualism in the US labor market. *ILR Review*, 57(1), 128-140.
- Grin, F. (2001). English as economic value: Facts and fallacies. *World Englishes*, 20(1), 65-78.
- Ku, H. y Zussman, A. (2010). Lingua franca: The role of English in international trade. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 75(2), 250-260.
- OECD. (2012). *Attracting Knowledge-Intensive FDI to Costa Rica: Challenges and Policy Options*. Making Development Happen Series No. 1, OECD Publishing, Paris.
- Rendon, S. (2007). The Catalan premium: language and employment in Catalonia. *Journal of Population Economics*, 20(3), 669-686.
- Shields, M.A. y Price, S.W. (2002). The English language fluency and occupational success of ethnic minority immigrant men living in English metropolitan areas. *Journal of Population Economics* 15, 137-160.
- Stöhr, T. (2015). The returns to occupational foreign language use: Evidence from Germany. *Labour Economics* 32: 86-98.
- Vaillancourt, F.; Lemay, D. y Vaillancourt, L. (2007). *Laggards no more: The changed socioeconomic status of Francophones in Quebec*. Backgrounder-CD Howe Institute, (103) 01.

The logo for the Speaker Series, featuring the word "SPEAKER" in a large, bold, orange font with a small star above the 'A', and the word "SERIES" in a smaller, grey font below it.

SPEAKER SERIES

Paneles de discusión en temas de política, economía, sociedad, tecnología, ambiente y leyes; que tienen como objetivo analizar temas actuales y de interés con expertos allegados a LEAD University.



Haga click en el código QR para escuchar nuestros podcasts.

The logo for Debates Inteligentes, featuring the word "DEBATES" in a large, bold, orange font with a small star above the 'A', and the word "INTELIGENTES" in a smaller, grey font below it. Below "INTELIGENTES" is the tagline "— DEJATE CONVENCER —" in a small, grey font.

DEBATES INTELIGENTES

Espacios de debate con posiciones a favor y en contra para abrir un espacio de discusión con el fin de que el público pueda reflexionar sobre su postura.



Haga click en el código QR para escuchar nuestros podcasts.

The logo for the Centro de Investigación, featuring a stylized orange '1' with a small star above it, followed by the text "Centro de INVESTIGACIÓN" in a grey font.

PRÓXIMAS INVESTIGACIONES

Costa Rica: un proceso de apertura inconcluso. Análisis de economía política de la apertura comercial y episodios reveladores.

Ricardo Monge González y Luis Rivera

Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS): alineamiento y avance de empresas con presencia en Costa Rica.

Roxana Víquez S. e Irene Víquez S.

Impacto de las regulaciones en la competencia en el Sector Eléctrico. Análisis y propuestas de mejora.

Uri Weinstock



#LEAD^{OR}FOLLOW

WWW.ULEAD.AC.CR

INFO@ULEAD.AC.CR +506 4000-LEAD



ENERO • JUNIO 2020
VOL.1 NO.1

WWW.ULEAD.AC.CR

INFO@ULEAD.AC.CR +506 4000-LEAD