



UNIVERSITAT DE BARCELONA  
FACULTAT DE ECONOMIA Y EMPRESA  
MASTER EN COMERCIO Y FINANZAS INTERNACIONALES



**TRABAJO FINAL DE MASTER:**  
**CALIDAD REGULATORIA, DESARROLLO  
SUSTENTABLE Y COMERCIO INTERNACIONAL**

FACTORES CLAVES PARA LA DETERMINACION DE LA CALIDAD DEL SISTEMA  
REGULATORIO DEL COMERCIO INTERNACIONAL EN EL LOGRO DE OBJETIVOS DE  
DESARROLLO SUSTENTABLE.

**Luis Zarate Quiero**  
[Lzorate.quiero@gmail.com](mailto:Lzorate.quiero@gmail.com)



# Calidad Regulatoria, Desarrollo Sustentable y Comercio Internacional

**Factores Claves para la Determinación de la Calidad del Sistema Regulatorio del Comercio Internacional en el Logro de Objetivos de Desarrollo Sustentable.**

## TESINA

Presentada a la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Barcelona

por

**Luis Zarate Quiero**

Bajo la dirección de  
Prof. Emili Vizuete Luciano

para la obtención del grado de  
Master en Comercio y Finanzas Internacionales

Barcelona, 24 de Diciembre 2021.

## Indice

Presentación.....	v
Introducción .....	vii
Capítulo 1. Alcance de la Investigación .....	1
1.1 El problema y los objetivos de investigación .....	1
1.2 Alcance, enfoque y metodología.....	11
Capítulo 2. Marco Conceptual y Teórico .....	15
2.1 Marco Conceptual .....	15
2.1.1 ¿Qué es un sistema regulatorio? .....	15
2.1.2 Definiciones .....	20
2.2 Marco Teórico .....	22
2.2.1 El Fenómeno de la Regulación .....	22
2.2.2 Teoría de la Regulación .....	25
Capítulo 3. El Sistema de Comercio Internacional .....	37
3.1 La naturaleza y función del comercio internacional .....	37
3.2 Dinámica del sistema de comercio internacional.....	38
3.2.1 Dinámica de producción de beneficios económicos .....	38
3.2.2 Los resultados del comercio y su globalización .....	46
3.2.3 La promoción del comercio .....	53
Capítulo 4. Seguridad, Desarrollo Sustentable y Riesgos Globales .....	57
4.1 Riesgos, seguridad y desarrollo.....	58
4.1.1 El concepto de riesgo .....	58
4.1.2 Seguridad humana y desarrollo (Conceptos y relaciones) .....	59
4.2 Comercio y desarrollo sustentable.....	64
4.2.1 Desarrollo sustentable.....	64
4.2.2 Agenda de desarrollo sustentable .....	66
4.2.3 Comercio y desarrollo sustentable .....	68
Capítulo 5. Los Riesgos Globales y el Comercio Internacional.....	74
5.1 Globalización y economía ilícita.....	74
5.2 Comercio ilícito y riesgos globales .....	76
5.3 Comercio ilícito y desarrollo sustentable .....	82
Capítulo 6. Factores de Calidad Regulatoria y Comercio Internacional....	86
6.1 Calidad regulatoria .....	86
6.2 Principios fundamentales: La calidad sistémica. ....	87
6.2.1 Principios de Autoridad Legítima: El Estado y el bienestar humano.....	88
6.2.2 Principios de sustentabilidad.....	90
6.2.3 Principio de Especialización Funcional Básica. ....	91
6.3 Condiciones de origen: La calidad política (justificación y legitimidad) .....	92
6.3.1 Respeto de los hechos justificadores/catalizadores.....	92
6.3.2 Respeto del proceso de decisión de establecer un sistema de regulación .....	94
6.4 Condiciones estructurales: La calidad institucional (estructura).....	99
6.4.1 Respeto de las normas del comercio internacional.....	100
6.4.2 Respeto del proceso de toma de decisiones regulatorias .....	104
6.4.3 Respeto de la Calidad del Regulador.....	109
6.5 Condiciones Dinámicas: La Calidad de la Gestión y la Práctica Regulatoria.....	114
6.5.1 Gestión Estratégica Organizacional .....	114
6.5.2 Gestión o Práctica Regulatoria: Estrategia de Control del Cumplimiento.....	115
Conclusiones .....	120
Bibliografía.....	124



## Presentación

Muchas veces olvidamos que tanto la economía como el estudio del comercio, ya sea doméstico o internacional, son fenómenos multidisciplinarios y, por lo tanto, su análisis y evaluación en profundidad requiere de un enfoque que incluya variables mas allá de restrictivos modelos econométricos o simples cálculos de costos financieros.

En la práctica, los fenómenos que configuran la realidad del comercio, incluyendo su dimensión internacional, son tan variados como las propias ciencias sociales. Aspectos políticos, culturales, sociológicos, psicológicos, geográficos e incluso antropológicos concurren en la configuración del escenario donde se desarrolla el comercio internacional. Así, cualquier intento por entender la actualidad del comercio en general, y la regulación de este en particular, debiera considerar al menos varios de estos aspectos.

El presente proyecto de Tesina para la obtención del título de Master de Comercio y Finanzas Internacionales de la Universidad de Barcelona, pretende ser un aporte en este sentido. No es que se incluirán todas las miradas disciplinarias en un solo documento, mas bien se intentará realizará un acercamiento al problema agregando a la actual mirada eficientista-economicista sobre la regulación del comercio internacional una visión algo mas amplia que considere también aspectos legales, sociológicos, administrativos y políticos, poniendo en el centro de la discusión el como se puede caracterizar la calidad de los sistemas regulatorios que nos protegen de riesgos de carácter global que afectan bienes públicos y que son inherentes al desarrollo del comercio internacional.

Desde un punto de vista personal, después de 25 años de trabajo como servidor público y consultor en el ámbito de la práctica regulatoria en el comercio internacional, estoy convencido de que el crecimiento del comercio es un factor fundamental en los proyectos de desarrollo económico de los países, por lo que las agendas multilaterales que tiene por objetivo la facilitación y promoción del comercio son claves para el éxito en este sentido. Sin embargo, he constatado también que la efectividad de estas iniciativas multilaterales implementadas especialmente en países en desarrollo tiene resultados limitados cuando se orientan exclusivamente a bajar costos de operación para sector privado en su intento de ganar competitividad y, solo subsidiariamente, aplicar algunas técnicas modernas de gestión pública para no afectar demasiado los objetivos de protección de bienes públicos.

Una mirada mas integral de la regulación del comercio, es decir, aquella que también considera como factor de modernización tanto el proceso de diseño regulatorio como el fortalecimiento de las instituciones regulatorias, incluidas las organizaciones, en los programas de reforma y modernización del comercio, podrían con mayor eficacia (al menos es mi convicción) y al mismo tiempo que se consigue optimizar los flujos de comercio transfronterizo, lograr cumplir con las expectativas de la población de que el Estado gestionará adecuadamente los riesgos a los bienes públicos que existen en el comercio y que amenazan el medio ambiente, las finanzas públicas, la salud publica, la libre competencia, la propiedad privada, el patrimonio cultural entre otros muchos aspectos relacionados con objetivos de desarrollo sustentable. Esta visión mas sistémica de la regulación del comercio internacional podría entregar, no solo mayor gobernabilidad y legitimidad a las reformas actuales, sino que también se establecería como un seguro de sustentabilidad a las propias medidas de modernización para el futuro.

LUIS ZARATE QUIERO

Alumno - Master Comercio y Finanzas Internacionales  
Facultad de Economía y Empresa  
Universidad de Barcelona.

## Introducción

Desde los albores de la ilustración hasta nuestros días, las ideas seculares y epistemologías rationalistas han permitido a la sociedad, fundamentalmente a través del avance de la ciencia y la tecnología, lograr niveles insospechados de control de la naturaleza llegando a poner al hombre lejos de la escasez de antaño y disfrutando de mejoras materiales cada vez mas increíbles en un entorno globalizado, intensamente conectado y progresivamente mas complejo.

Paralelamente a este proceso de modernización tecnológica, las sociedades enfrentan fenómenos emergentes que amenazan a casi la mayoría de los aspectos de la vida humana. La seguridad personal, la salud publica, el medio ambiente, la sustentabilidad económica, el patrimonio cultural, entre muchos otros, son bienes públicos amenazados por fenómenos globales como el terrorismo, las pandemias, la precariedad económica, el calentamiento del planeta, el crimen organizado, la homogeneización cultural, el trafico de drogas y de personas, entre otros riesgos de alcance global.

Según, Ulrich Beck estos dos aspectos de la modernidad no son independientes. Riesgos y avance tecnológico están estrechamente relacionados, más bien el primero seria consecuencia no esperada del segundo. Como consecuencia, producto de lo que Beck llama “los efectos de la modernidad consciente”, la globalización no sólo ha traído consigo oportunidades, sino también riesgos y estos, además, han adquirido una dimensión global (Beck, 1986)

Este renombrado sociólogo explicaba su teoría de la sociedad del riesgo utilizando como ejemplo los peligros de la radioactividad en la generación de energía nuclear, pero existen muchos ámbitos en los que se podría ejemplificar esta relación entre procesos de modernidad y avance tecnológico y la emergencia o incremento de riesgos de carácter global. El desarrollo del comercio internacional no esta ajeno a esta perspectiva sociológica.

El comercio ha experimentado un sostenido crecimiento desde el siglo XIX fundamentalmente gracias a mejoras tecnológicas clave en el transporte y las comunicaciones (Maddison, 2006). Desde las maquinas a vapor y las técnicas de refrigeración hasta la contenedorización y el desarrollo de las TICs en las ultimas décadas, han impulsado el crecimiento del comercio internacional a una tasa media anual de 3,4% en un periodo donde el PIB mundial a crecido a una tasa de 2,1% (2), principalmente debido a

la evolución decreciente de los costos de transporte y comunicaciones producto de este avance tecnológico.

En la actualidad, el principal esfuerzo multilateral de apoyo al crecimiento del comercio es el Acuerdo sobre Facilitación de Comercio. Este acuerdo global, que entró en vigencia el 20 de febrero de 2017, incluye medidas para “modernizar” el movimiento transfronterizo de bienes, agilizando los procedimientos de levante y despacho de la mercancía con el objeto de disminuir los costos de transacción en frontera, mejorando así la competitividad del sector privado en las operaciones de comercio internacional. En este acuerdo también se establecen medidas para la cooperación entre autoridades aduaneras, la asistencia técnica y la creación de capacidades para los países miembros. Según la OMC los resultados esperados de la implementación plena de este acuerdo son reducir los costos de comerciar internacionalmente en un 14,3% y aumentar el comercio mundial en 1 billón de dólares anuales.

En paralelo, este mismo fenómeno de modernización del comercio, que ha incentivado los negocios a nivel global, ha hecho también factibles “proyectos de negocios” ilícitos, dado que los avances en el sistema de comercio no solo están disponibles para el comercio lícito sino también para actividades como el tráfico de drogas, el contrabando de especies en peligro de extinción, el comercio de basura electrónica, el tráfico de personas, el comercio lícito de productos que dañan el medio ambiente y la salud humana, incluso la globalización y modernización del sistema de comercio ha entregado mayores oportunidades para la evasión y elusión de impuestos a través, por ejemplo, de precios de transferencia en operaciones de comercio internacional, contribuyendo con esto al aumento de la desigualdad en los países que sufren las consecuencias de estos flujos financieros ilícitos. Esta particular “categoría” de comercio transfronterizo fluye, con excepción ciertos tipos de contrabando, a través de los mismos procedimientos, procesos instalaciones y controles por dónde circula el comercio lícito. En este escenario, las empresas delictivas también se han vuelto globales al utilizar las debilidades regulatorias domésticas volviendo una amenaza también global para los países (Shelley, 2020)

Frente a estos riesgos asociados al comercio internacional las sociedades y sus gobiernos, a través de mecanismos institucionales, y ante la creciente y en algunos casos explosiva demanda de la población por mayor y mejor protección, intentan gestionar de la manera más efectiva posible estas amenazas, creando instituciones o mejorando sus estrategias o

sistemas regulatorios. Uno de los principales focos de atención para el control de la mayoría de los riesgos relacionados con el comercio internacional es la mejora o modernización de las prácticas regulatorias especialmente en las fronteras, es decir de los sistemas de control aduanero, sanitario, fitosanitario entre otros.

Paralelamente a este fenómeno, las Naciones Unidas establecieron en 2015 la llamada Agenda 2030 para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a través de la cual se espera que los países implementen medidas para combatir la pobreza y sanar y proteger el planeta, además de hacer realidad los derechos humanos y alcanzar la igualdad de género, con el objeto de “reconducir al mundo por el camino de la sustentabilidad”. Esta Agenda global incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable y 169 metas que integran las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.

Frente a esta iniciativa, la Organización Mundial de Comercio ha indicado la importancia fundamental que tiene la OMC para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible de los países y de la Agenda 2030 en particular en materias como la reducción de la pobreza, la salud, la educación y el medio ambiente. Su contribución principal se verifica principalmente en la realización y aplicación de reformas comerciales que potencian el crecimiento y desarrollo, y en la promoción global de relaciones comerciales estables, predecibles y equitativas.

Ante este escenario, la calidad de los sistemas regulatorios del comercio cobra una importancia crucial en la sustentabilidad a largo plazo del sistema de comercio en cuanto su desarrollo fortalece los mecanismos que protegen la seguridad humana, tanto en sus aspectos económicos como también sociales y medioambientales. El efecto práctico de la identificación de factores de calidad de los sistemas regulatorios del comercio y su posterior desarrollo implican la posibilidad de mejorar con mayor eficacia, por ejemplo, la recaudación tributaria para movilizar recursos domésticos, el control de mercancías dañinas para la salud de la población, la seguridad y el medio ambiente, el combate contra el fraude comercial y la competencia desleal, el contrabando y otras formas de comercio ilícito, el control del cumplimiento de acuerdo multilaterales del medio ambiente relativos al comercio transfronterizo de mercancías, entre muchos otros objetivos que buscan hacer frente a los riesgos de carácter económico, social y ambiental hoy en día emergentes y de características globales, contribuyendo así también a las expectativas crecientes de desarrollo sustentable de los países.



## Capítulo 1. Alcance de la Investigación

### 1.1 El problema y los objetivos de investigación

Con el objeto de establecer el contexto de base que motiva el presente trabajo a continuación, se exponen los tres aspectos centrales que configuran el problema de investigación.

#### *La actual agenda de facilitación del comercio y su teoría de cambio.*

En el actual contexto global, la idea de fortalecer el comercio internacional como estrategia central para lograr el crecimiento económico es un paradigma mas que dominante. Los esfuerzos implementados por los países y los organismos internacionales para reducir aranceles, facilitar el comercio transfronterizo y liberalizar o desregular los flujos comerciales internacionales han llegado a copar casi en términos absolutos las agendas pro-comercio de las principales organizaciones de referencia mundial, incluida la Organización Mundial de Comercio, el Banco Mundial, la OECD y el Fondo Monetario Internacional.

Desde 1947, cuando se firmó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, los programas de promoción, financiamiento y asistencia técnica financiados por gobiernos con el apoyo del sector privado (principalmente de países en desarrollo) proponen hacer “mas fácil” o “mas eficientes” las actividades comerciales internacionales, basados en innumerables estudios técnicos que prueban los beneficios de la apertura comercial a través de rebajas de aranceles, simplificación de procedimientos en frontera y la eliminación de asimetrías en las regulaciones en el comercio transfronterizo de bienes.

En general, la teoría de cambio que sustenta esta agenda modernizadora pro-comercio propone implementar una serie de medidas relacionadas con regulaciones y prácticas de control aduanero, que tienen como objetivo principal aumentar la eficiencia de los flujos comerciales, optimizando los tiempos en el movimiento transfronterizo de las cargas y aumentando la transparencia y predictibilidad de las decisiones de las autoridades fronterizas. Los principales efectos de estas medidas son económicos y apuntan a disminuir los costos de transacción para el sector importador/exportador con el objeto de fortalecer su posición competitiva internacional para incrementar en consecuencia los beneficios privados, generando a nivel agregado, crecimiento económico y mayor bienestar social.

Respecto de los beneficios de la Agenda de Facilitación Comercial, entendida esta como la parte o etapa avanzada de la agenda de liberalización para la eliminación de barreras no arancelarias en el comercio internacional, existen una gran cantidad de estudios que intentan demostrar los beneficios económicos de la implementación de programas de facilitación. En general, la evaluación de las relaciones entre facilitación comercial y flujos comerciales es relativamente complejo, y aun cuando todos ellos indican efectos económicos positivos, difieren tanto en los tipos de flujos comerciales evaluados (manufacturados, servicios, commodities, etc) como en la región, país o categoría de ellos donde se evalúan los efectos. Sin perjuicio de esto, la mayoría de estos estudios incluyen, como variable de estudio, la “calidad del ambiente regulatorio” para evaluar los grados de facilitación comercial. Este “factor regulatorio” es generalmente incluido como una variable principal junto al ambiente aduanero, la eficiencia portuaria y la infraestructura de servicios, entre otros, para medir la “facilidad para hacer comercio” de los países. Estos factores están definidos de la siguiente forma:

La eficiencia portuaria se define como los grados de libertad de movimiento que tienen las mercancías, lo que implica que estas deberían poder circular por las rutas más convenientes, deben estar exentas de aranceles y libres de demoras o restricciones innecesarias.

- El entorno aduanero implica la reducción al mínimo de los impedimentos al comercio que significan los procedimientos de control regulatorio aduanero, la limitación de las tasas aduaneras al costo de los servicios entregados por la autoridad reguladora fronteriza, y la eliminación de sanciones sustanciales por infracciones menores de la normativa regulatoria.
- El entorno regulatorio por su parte se evalúa la transparencia de las regulaciones, su pronta publicación y en general todos aquellos aspectos que entregan predictibilidad al sector exportador e importador.

Este enfoque particular para determinar los factores que “facilitan” el comercio y que, por consecuencia, lo impulsan al crecimiento, define la naturaleza de las medidas propuestas por la agenda de facilitación del comercio para el fortalecimiento del sistema de comercio internacional y su crecimiento.

### La Visión Eficientista en el AFC para el control regulatorio fronterizo.

Sin la intención de profundizar en este punto (se hará en el desarrollo de la investigación), y solo con el objeto de especificar la problemática, debe indicarse que el control regulatorio del comercio realizado por las autoridades públicas con mayor impacto en la facilitación del comercio, son aquellas que se aplican “en frontera” por “autoridades fronterizas” (la más tradicional son los servicios de aduana) y se materializan a través de procedimientos que han debido adaptarse a las medidas de modernización del sistema de comercio internacional

Dado que el objetivo central establecido en el AFC es bajar los costos del sector privado y entregar mayores de grados de predictibilidad y transparencia a las decisiones de la autoridad fronteriza, y que el control regulatorio fronterizo tiene un efecto crítico en el logro de este objetivo, la necesidad de modernizar la práctica regulatoria se aborda explícita en el artículo Nro. 7 del Acuerdo, y apunta a tres aspectos claves para el logro de los objetivos de facilitación de los flujos de carga:

- El imperativo de minimizar la intervención reguladora de la carga en la frontera y optimizar su intervención cuando esta deba realizarse por motivos de control.
- La necesidad de incorporar predictibilidad y transparencia en las decisiones de la autoridad en materias aduaneras.
- La obligación de no afectar y en lo posible potenciar la efectividad de la función reguladora aduanera.

En términos prácticos el Acuerdo propone minimizar la práctica reguladora en frontera de la siguiente forma:

- Implementando sistemas de selectividad para el control regulatorio en frontera, de forma que el flujo afectado por estos controles solo se refiera a aquellas operaciones con niveles de incumplimiento significativo.
- Para los casos en que es necesario intervenir en los flujos de comercio, utilizar tecnología y herramientas no-intrusivas para ejecutar controles regulatorios.
- Implementando sistemas que racionalicen los procedimientos administrativos en frontera.

- Traspasando algunos controles en materias específicas (más documentales) a posteriori, es decir después de que las mercancías traspasen los controles fronterizos.
- Traspasando algunos requerimientos de información y revisión documental a priori, es decir de forma anticipada a la llegada de las mercancías a la frontera.

Este significativo cambio operacional de los procesos regulatorios fronterizos promovido por el Acuerdo de Facilitación Comercio, ha incentivado la adaptación a nivel global de los modelos operacionales de las instituciones de regulación del comercio transfronterizo de bienes. En este sentido el AFC promueve implementar mecanismos de gestión de riesgos para dar una dirección adecuada a los cambios de operacionales propuestos en un nuevo paradigma regido por principios de eficiencia, eficacia y transparencia, coherentes con la Agenda Regulatoria promovida paralelamente por organizaciones multilaterales.

El objetivo de esta adaptación es intentar mejorar la efectividad de los mecanismos regulatorios, pero sin afectar la eficiencia de la cadena de abastecimiento internacional dado que este es el factor clave para el logro de los objetivos de mejora de la competitividad del sector externo. La promoción de la Gestión de Riesgos en la agenda de facilitación comercial es una de las principales medidas implementadas en las instituciones de regulación del comercio internacional para controlar los riesgos que afectan bienes públicos.

Este enfoque de adaptación del sistema regulatorio a los requerimientos de eficiencia operacional de los agentes privados que operan en el comercio transfronterizo de bienes configura una disyuntiva del tipo libertad v/s seguridad. Este eventual “*trade-off*” entre facilitación comercial y regulación de los riesgos al interés público, establece que la facilitación de los procedimientos del movimiento transfronterizo de mercancías se contrapone con los objetivos de protección de bienes públicos, dado que la dirección y naturaleza de las medidas de facilitación promovidas podrían afectar las naturales restricciones que se imponen cuando se materializan acciones de regulación por parte de la instituciones de control fronterizo con el objeto de proteger ciertos bienes públicos como la salud, la seguridad o el medio ambiente. En particular, la “optimización” de los procedimientos con un enfoque fundamentalmente centrado en la mejora de la competitividad del sector externo, como mecanismos de control “no invasivos”, “fuera de la frontera”, podría debilitar la calidad regulatoria del Estado y, por lo tanto, disminuir su

capacidad para luchar, por ejemplo, contra la evasión tributaria, el contrabando, la protección de los consumidores, la salud pública entre otros objetivos de desarrollo.

### *La evaluación parcial de la calidad regulatoria en el comercio internacional*

Como consecuencia de lo expuesto anteriormente, la evaluación de la calidad regulatoria como factor relevante en la promoción del comercio tiene, en el marco del AFC, un enfoque supeditado al logro de mayores niveles de eficiencia de los flujos de movimiento transfronterizo y a la facilitación con que el sector privado desarrolla el comercio a nivel transfronterizo.

En este mismo sentido, la principal y más influyente evaluación de los sistemas regulatorios sobre el comercio es la publicada en el *“Doing Business. Measuring Business Regulation”*. En esta publicación de carácter anual elaborada por el Banco Mundial, se realiza una evaluación de la institucionalidad regulatoria de los Estados Nacionales, definiendo como fundamento, que en esencia la regulación tiene que ver principalmente con “la libertad de hacer negocios” supeditando, de la misma forma en que lo hace el AFC, la finalidad de la institucionalidad regulatoria a la libertad o facilitación de los negocios, sin mencionar aspectos de eficacia, eficiencia, gobernabilidad o legitimidad propias de una institucionalidad regulatoria de carácter público que cumple el rol de protección de bienes también públicos, incluidos el control de riesgos relacionados con el comercio internacional.

En la práctica, la publicación del *“Doing Business”* establece, coincidentemente con el indicado para el AFC, factores de calidad institucional que apuntan a responder tres preguntas fundamentales, primero, ¿cómo los gobiernos reforman la regulación para impulsar el desarrollo su sector privado?, segundo, ¿cuáles son las características de los gobiernos que promueven este impulso reformista?, y, finalmente, ¿cuáles son los efectos del cambio regulatorio en la actividad económica y la inversión?.

Desde el punto de vista del comercio transfronterizo, esta publicación, y en general la mayoría de las investigaciones desarrolladas por este proyecto del Organismo Multilateral, se enfocan a evaluar dos aspectos claves.

El primero es la eficiencia, es decir, el tiempo y los costos relacionados con aspectos logísticos del movimiento transfronterizo de mercancías y asociados con tres tipos de procedimientos regulatorios:

- Aquellos que afectan los procedimientos documentales requeridos para realizar el comercio transfronterizo o cumplimiento documental.
- Aquellos que afectan el flujo físico transfronterizo de la mercancía que se comercia internacionalmente o cumplimiento fronterizo
- Aquellos que afectan el flujo del transporte nacional.

El segundo es la reforma regulatoria, entendiendo esta como los esfuerzos que realizan de los países adaptar su institucionalidad regulatoria con el objeto de hacer “mas fácil” el comercio transfronterizo.

Los factores considerados en esta evaluación son:

- El nivel de incorporación de sistemas de presentación y procesamiento electrónico de documentos para exportaciones e importaciones.
- El fortalecimiento de la infraestructura fronteriza para las exportaciones e importaciones
- La mejora del funcionamiento de los controles regulatorios fronterizos en el sentido promovido por el Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC.

En términos resumidos se podría indicar que la evaluación de la calidad regulatoria en el ámbito del movimiento transfronterizo de bienes que realiza *“Doing Business”*, al igual que para el AFC, se limita a la evaluación de la relación existente entre la institucionalidad regulatoria y dos factores principales, los niveles de eficiencia del proceso logístico del comercio internacional en frontera y la implementación de “reformas regulatorias” que tiene por objeto hacer mas fácil el comercio transfronterizo de bienes.

Fundamentando este enfoque, *“Doing Business”* presenta una series de investigaciones que demostrarían que existe una relación causal entre la mejora regulatoria, en el sentido establecido por las preguntas indicadas, es decir, que promueven la libertad de hacer negocios y el crecimiento del producto interno bruto de los países, justificando así la necesidad de reforzar el esfuerzo de los países en reformar su institucionalidad regulatoria para “difundir la eficiencia en las economías donde las empresas aún luchar por comerciar mas fácilmente” <sup>1</sup>. El Banco Mundial promueve este enfoque de reforma regulatoria para que, a través de comparar, buenas prácticas, lecciones aprendidas y niveles de progreso en la

---

<sup>1</sup> Objetivo establecido en el Informe *“Doing Business 2020. Comparing Business Regulation in 190 Economies”*. World Bank.

institucionalidad regulatorias expuesta en esta publicación anual, los países puedan diseñar políticas regulatorias mas solidas y contribuir así al crecimiento económico.

*Problema de Investigación: un enfoque de calidad regulatoria en el comercio internacional que excluye medidas de mejora política, institucional y organizacional y olvida los objetivos de desarrollo sostenible.*

En conclusión, el problema central configurado por las variables anteriormente expuestas, y que se define como la cuestión principal a ser abordada por la investigación propuesta, es que, dada la particularidad de las definiciones de los factores considerados para evaluar las cualidades de los sistemas regulatorios nacionales que controlan el comercio internacional, en general, presentan un enfoque eficientista-economicista, es decir, poner en el centro de la evaluación de su calidad su capacidad para funcionar promoviendo o, al menos, no afectando la eficiencia de los procesos de negocios transfronterizos en términos de tiempos y costos en los flujos de carga, atendiendo a una teoría de cambio que solo incluye la “facilidad” y los “costos para cruzar la frontera” como variables relevantes en los esfuerzos de fortalecimiento del comercio como vía para el crecimiento y el desarrollo de los países.

Este enfoque que califica la “buena regulación” en función de los efectos que esta tiene en el funcionamiento del sector privado en el comercio internacional, no considera, por ejemplo, aspectos relativos a la efectividad de los sistemas de práctica regulatoria, ni incluye variables como la gobernabilidad y la estructura del regulador o la legitimidad de las normas regulatorias. Este paradigma limitado a la eficiencia económica, además de entregar una visión equivocada o al menos parcial de la calidad institucionalidad que regula el movimiento transfronterizo y, por lo tanto, además de restringir las posibilidades de mejora regulatoria, limita las opciones de política para promover el comercio, excluyendo enfoques que indican los efectos positivos que tiene la calidad institucional en el crecimiento económico y el desarrollo de los países.

Desde el punto de vista de la efectividad regulatoria, las consecuencias de no considerar variables que puedan medir el grado en que un sistema regulatorio consigue sus objetivos de regulación, no solo tiene efectos en la calidad de la medición, sino que también excluye de la evaluación la importancia de que la institucionalidad regulatoria logre sus objetivos de protección de bienes públicos, es decir, el enfoque es indiferente a que el Estado, a través de su institucionalidad, consiga hacer frente de forma efectiva a los riesgos que afectan los bienes públicos en general, o al grado en que los mecanismos regulatorios fronterizos

protejan al país de riesgos globales inherentes al comercio transfronterizo, en particular. Esta limitación para evaluar la efectividad puede afectar además la capacidad de Estado para identificar necesidades de mejorar la institucionalidad regulatoria debido a la imposibilidad (generada por una evaluación parcial de su niveles calidad) de establecer cuales son los niveles de exposición que existen frente a los principales riesgos que afectan el país, poniendo en riesgo la efectividad de las políticas públicas relacionadas con el comercio, afectando con esto el logro de objetivos de desarrollo.

En relación a los efectos de la calidad de la institucionalidad regulatoria en el crecimiento del comercio, el cual es el objetivo fundamental de los esfuerzos de modernizar el sistema de comercio internacional, puede inferirse que limitar la evaluación de la calidad regulatoria a aquellos factores que apuntan a reformar su institucionalidad para “difundir la eficiencia en las economías donde las empresas aún luchar por comerciar mas fácilmente”, lo que en términos del comercio transfronterizo de bienes se representa en la medida en que la regulación contribuye a mejorar los niveles de eficiencia del proceso logístico del comercio internacional en frontera y el grado de implementación de reformas regulatorias para hacer mas fácil los procesos de negocios, excluyendo expresamente los enfoques que sugieren que la calidad institucional tiene significativos efectos en el crecimiento económico (North, 1991) (Ostrom, 1990) (Acemoglu & Robinson, 2017) en general y el comercio en particular (Levchenko, 2005), y que además contribuye a dar mayor sostenibilidad a las reformas de facilitación comercial actualmente en implementación.

Un enfoque de evaluación de la calidad de la regulación desde un punto de vista mas integrar e institucional, es decir, considerando aspectos relativos a la calidad de los procesos de generación de las leyes, normas y procedimientos regulatorios, midiendo la efectividad y eficiencia de los procesos de aseguramiento del cumplimiento de normas (“enforcement”) a través de la formas organizativas establecidos para ello por parte de las autoridades públicas, y estableciendo, por ejemplo, parámetros de buena gobernanza y legitimidad del sistema institucional que regula en comercio transfronterizo de bienes, permitiría ampliar el rango de políticas y multiplicar las opciones de medidas para potenciar la actividad económica dado que los factores mencionados, al igual que los factores de facilitación, pueden tener un efecto significativo en el volumen de los costes de transacción y por tanto en los niveles de eficiencia de la economía (Ostrom, 1990).

Cabe indicar, que en el sistema de comercio internacional, las formas organizativas o instituciones públicas que tienen el rol de regular y controlar el movimiento transfronterizo de bienes, tienen particularmente una posición muy relevante tanto en la determinación o interpretación de las propias normas y restricciones que rigen las relaciones de los agentes económicos en el ámbito del comercio exterior, como en la calidad del “enforcement”, factor particularmente importante para evaluar la calidad del “estado de derecho”, incluyendo la capacidad de proteger los derechos de propiedad intelectual y de obligar al pago de los impuestos. Así entonces medidas de calidad que consideran “buena gobernanza” de estas instituciones tendrían un efecto multiplicador si se consideran en los esfuerzos de facilitación comercial y de reforma aduanera, ya que actualmente estos también incluyen medidas para combatir el combate a la corrupción, la capacidad de control del comercio ilícito y la protección de la propiedad intelectual entre otros riesgos.

### **Preguntas de investigación**

La multiplicidad de variables contenidas en el problema expuesto podría permitirnos establecer un sin numero de preguntas de investigación. En este proyecto en particular, sin embargo, la pregunta de investigación sugerida atenderá la necesidad de contar con una visión más integral o más sistémica de la “calidad regulatoria” para fortalecer los esfuerzos de promoción del comercio internacional. Así entonces, cabría preguntarse, en el marco expuesto en esta introducción, una pregunta principal (P) y dos complementarias (c1 y c2), a saber:

P: ¿Que factores debieran considerarse para la determinación de los niveles de calidad de las instituciones regulatorias del comercio internacional con el objeto de proteger el bien público, en el marco de la agenda facilitación del comercio?, complementariamente

c1: ¿Cómo se relacionan los objetivos de protección de bienes públicos (seguridad humana), con el logro de los objetivos de desarrollo sustentable?, y

c2: ¿Cuál es la naturaleza, función y dinámica del sistema de comercio internacional?

### **Finalidad y objetivos de investigación**

#### **Finalidad**

En el sentido de las preguntas de investigación especificadas en la introducción es posible establecer que desde el punto de vista de su finalidad, la investigación propuesta pretende

realizar una revisión profunda del fenómeno de la regulación del comercio internacional, que permita una adecuada exploración, categorización y/o evaluación de las características de calidad de esta.

### Enfoque

El enfoque de la investigación documental propuesto pretenderá ser:

- Multidisciplinario, dado que implicará un abordaje desde diversas disciplinas científicas para su conceptualización,
- Integrador, dado que considerará no solo aspectos del comercio, sino que los integrará con parámetros de desarrollo sostenible, y
- Sistémico, dado que intentará llegar a conclusiones entendiendo que tanto el comercio como la regulación son sistemas inter-relacionados y con una funcionalidad específica en el macro sistema social.

### Objetivos

El objetivo central propuesto para esta investigación es:

***Determinar y describir los factores o variables claves que determinan los niveles de calidad regulatoria del comercio internacional en un marco de protección de bienes públicos, en particular aquellos relacionados con los objetivos de desarrollo sustentable 2030.***

Se establecen para esto los siguientes sub-objetivos:

- Identificar las características básicas y sistémicas del funcionamiento y finalidad de un sistema de regulación y control desde un punto de vista interdisciplinario
- Identificar la relación existente entre los objetivos de desarrollo sustentable y los sistemas de control regulatorio sobre el movimiento transfronterizo de bienes.
- Establecer definiciones específicas para las cualidades de efectividad, eficacia y legitimidad entre otras características determinantes de la calidad regulatoria existentes en la actualidad.
- Analizar y determinar la relación entre el funcionamiento de los controles regulatorios y el control del movimiento de bienes en las fronteras.

- Analizar y explicar la dinámica del movimiento transfronterizo de bienes y los efectos que generan en esta las medidas de facilitación del comercio y de protección de bienes públicos.
- Determinar y explicar los parámetros de calidad para la evaluación de la calidad la institucionalidad publica regulatoria del comercio transfronterizo de bienes con efecto en la protección de bienes públicos en particular aquellos relacionados con el desarrollo sustentable,

## 1.2 Alcance, enfoque y metodología

El alcance de la investigación propuesta es de carácter exploratorio-descriptivo dado que pretende determinar y describir tanto los factores o variables claves que determinan niveles de calidad regulatoria como los métodos utilizados para evaluar niveles de riesgos y de exposición asociados a estos.

### Alcance exploratorio

El fenómeno de la regulación es un tema ampliamente abordado por diversas disciplinas científicas, sin embargo, el estudio sobre los factores que determinan su calidad desde un punto de vista sistémico y con una finalidad publica orientada al desarrollo sustentable, no es muy numerosa, y si le agregamos la agenda de facilitación del comercio como marco operacional donde las cualidades regulatorias son analizadas, sus estudios se hacen aun mas escasos.

Este carácter exploratorio respecto del objetivo principal de la investigación propuesta permitirá una mayor flexibilidad en cuanto a su metodología y facilitará una sistemática y profunda comprensión del problema en estudio, asegurando con alcanzar una propuesta coherente al ofrecer un marco de factores de calidad regulatoria con potencial aplicabilidad dentro de un programa de facilitación del comercio transfronterizo de bienes y en relación al logro de objetivos de desarrollo sustentable relacionados con riesgos globales.

### Alcance descriptivo

Por su parte, la parte descriptiva se desarrolla con la necesidad de entender tanto la estructura como la dinámica del comercio con mirada sistémica, como también de las características de los riesgos globales emergentes que se relacionan con el y como estos se

entrelazan con los conceptos de seguridad relacionados con los objetivos de desarrollo sustentable.

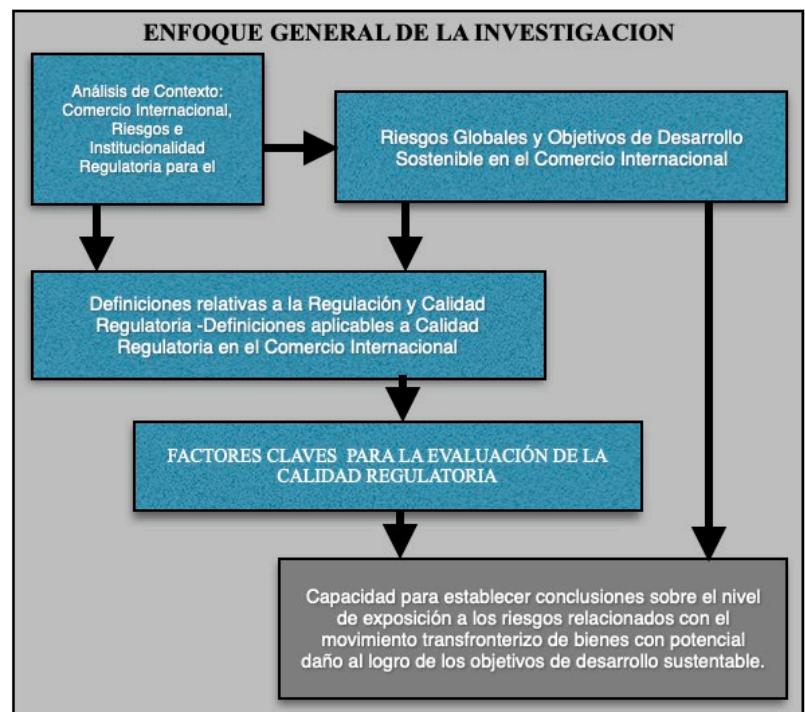
#### Tipo de investigación:

La investigación propuesta es de carácter principalmente documental por lo que incluirá la consulta de publicaciones, documentos, libros, revistas académicas, periódicos y otros registros documentales obtenidos físicamente o por búsqueda en internet.

#### Metodología

La forma en que se desarrollará la investigación planteada se enmarca en un enfoque general mas amplio que corresponde a un proceso deductivo que, con una lógica general de evaluación de riesgos, pretende abordar específica y principalmente dos aspectos claves:

- I. Las características del sistema de comercio internacional en cuanto a sus objetivos y funciones dentro del sistema social al que pertenece y la descripción del contexto de riesgos globales inherentes al comercio internacional con potenciales efectos en el logro de objetivos de desarrollo sustentable, y
- II. La Calidad de los Sistemas de Control de Riesgos. Lo que para el caso de la investigación propuesta corresponde al objetivo principal “Determinar y describir los factores o variables claves (operacionalización) que determinan los niveles de calidad regulatoria del comercio transfronterizo con efecto en la protección de bienes públicos en particular aquellos relacionados con el desarrollo sustentable, en el marco de la Agenda de Facilitación del Comercio”.



Cabe indicar que desde el punto de vista metodológico este enfoque corresponde a un modelo estandarizado internacionalmente conocido como Proceso de Gestión de Riesgos

establecido así por el estándar ISO/FDIS 31000, (Risk Management - Principles and Guidelines), y que los dos elementos abordados (el principal y los complementarios) corresponden a los elementos claves para, una vez aplicado, poder establecer conclusiones,



por ejemplo, respecto de los niveles de exposición que tiene un país frente a riesgos globales que enfrenta en su comercio internacional.



## Capítulo 2. Marco Conceptual y Teórico

### 2.1 Marco Conceptual

En el marco de esta investigación, y dado el enfoque sistémico y multidisciplinario que se pretende, se hace necesario revisar la conceptualización del significado de sistema regulatorio especialmente considerando la necesidad de incorporar una visión integradora (resignificada) en su aplicación al un sistema de comercio viabilizando así en términos prácticos la correcta operacionalización de este concepto central.

En un primer apartado se determina lo que se entenderá por “calidad regulatoria” y otras variables relacionados para luego definir conceptualmente los demás elementos del marco de aplicación de este, a saber, Calidad, Comercio Internacional de Bienes, Objetivos de Desarrollo Sustentable y Facilitación del Comercio.

Así entonces se desarrolla en este capítulo una aproximación sistémica como punto de partida, para posteriormente abordar sucintamente el concepto de regulación, desde un punto de vista mas analítico, desde las ciencias biológicas (sistemas naturales) y la ingeniería (sistemas artificiales) hasta las ciencias sociales, con especial foco en la economía. El objetivo de este capítulo es establecer una definición del concepto de regulación, es decir, realizar una descripción sobre ¿qué es?, ¿cuál es su objeto? y ¿cuál es su estructura básica? para posteriormente revisar las teorías que explican el fenómeno de la regulación y sus características de calidad.

#### 2.1.1 ¿Qué es un sistema regulatorio?

En el presente estudio la definición conceptual tiene particular relevancia. Considerando que este trabajo pretende establecer categorías, variables y factores adecuados para caracterizar la calidad de un sistema regulatorio y que requiere sea realizado desde un punto de vista no tradicional, trascendiendo el paradigma economicista-eficientista, una definición de lo que se entiende por sistema regulatorio (y lo que no es) facilitará la correcta identificación y posterior operacionalización de las variables que caracterizan un “sistema regulatorio de calidad” y una efectiva especificación aplicada al comercio internacional.

Dado que la regulación es un concepto multidisciplinario (incluso interdisciplinario) en este capítulo se explorarán todas aquellas conceptualizaciones realizadas por la ciencia, tanto

normativas como positivas, con el objeto de definir con suficiente precisión el “concepto de regulación” para permitir una adecuada operacionalización de las variables relacionadas con marco de operación que se ha definido para este estudio: el comercio internacional de bienes supeditado al logro de objetivos de “desarrollo sostenible” y delimitado por la agenda de facilitación del comercio actual.

Desde un punto de vista etimológico, la palabra regular proviene latín *regula* (regla, instrumento para medir o norma) esta palabra deriva del sufijo *-ula* sobre la raíz del verbo “*regere*” o “*rego*” (seguir recto, poner derecho, enderezar, guiar, gobernar). El significado del latín “*regulare*”, es un verbo compuesto y se refiere a la acción de medir, computar, comparar y luego ajustar.

Una definición estándar del concepto de “regulación” tiene cierta complejidad, dado que casi todas las disciplinas científicas abordan, aunque con diferente intensidad, el fenómeno de la regulación. En este sentido, probablemente han sido las ciencias económicas y jurídicas las que en cierta forma han monopolizado la teorización y la discusión sobre su definición y sus modelos, al menos en el ámbito de las ciencias sociales. Aun así, tanto desde la sociología y la antropología, hasta la psicología y algunas ciencias interdisciplinarias como las ciencias cognitivas han observado los fenómenos relacionados con el control social del comportamiento humano, existen definiciones particulares las cuales, sin embargo, son coincidentes en los aspectos básicos (Koop & Lodge, 2015).

### Aproximación Sistémica

En el mundo natural existen una gran diversidad de mecanismos o sistemas de regulación, en consecuencia, desde la Biología es posible observar desde mecanismos de regulación en sistemas ecológicos donde cohabitan diversos organismos, hasta mecanismos de regulación propios de la biología humana, como el sistema endocrino que actúa regulando el funcionamiento de diversos sistemas a través de hormonas que miden, computan, comparan y ajustan procesos biológicos al interior del cuerpo humano como, por ejemplo, el crecimiento celular.

Por lo anterior no es extraño que sea desde esta disciplina desde donde Ludwig Von Bertalanffy establece en 1950, primero, las bases de la Teoría de Sistemas (TGS) <sup>2</sup> (Arnold, Marcelo; Osorio, 1998) ofreciendo un modelo que permite comprender el fenómeno de crecimiento, equilibrio y regulación, y segundo, algunas definiciones clave para la conceptualización del “elemento regulatorio” existente en todo sistema.

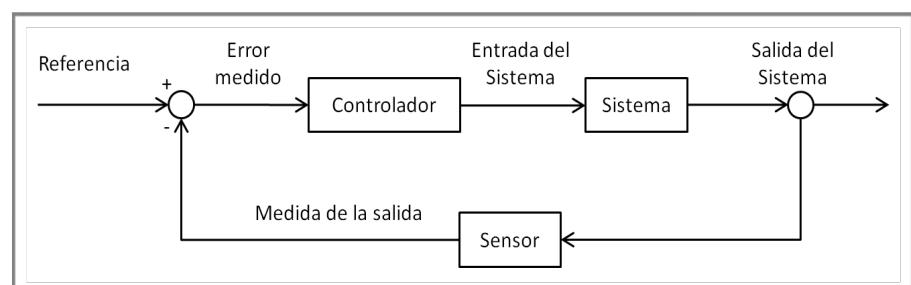
No es posible comprender lo que hemos llamado el “elemento regulatorio” sin comprender primero el concepto de sistema, fundamentalmente los sistemas abiertos <sup>3</sup> y sus propiedades.

Primero, un Sistema abierto es un conjunto organizado de partes que interactúan interdependientemente entre si y homeostáticamente con el entorno, y que forman un todo unitario (Von Bertalanffy, 1989).

Segundo, todo sistema y sus sub-sistemas <sup>4</sup> además de tener una estructura básica (elementos relacionados dinámicamente), responden a la lógica Entrada - Proceso – Salida, es decir, trasforma recursos (input/causas) en resultados (outputs/efectos), los que representan el “propósito” (función) para el supra-sistema al que pertenece (Arnold, Marcelo; Osorio, 1998).

Dentro de los principios de la TGS el concepto de “homeostasis” es uno de los mas relevantes para fines de nuestro objetivo. La homeostasis se define como una característica que tienen todos los sistemas que deben adaptarse a su entorno (Grafica 1), esto implica que frente a variaciones de las condiciones ambientales los sistemas desarrollan procesos de compensación interna que sustituyen, bloquean o complementan estas variaciones con el objeto de mantener

Grafica 1. Sistema abierto y sistema de adaptación.



Fuente: Elaboración propia.

<sup>2</sup> La primera formulación en tal sentido es atribuible al biólogo Ludwig von Bertalanffy (1901-1972), quien acuñó la denominación "Teoría General de Sistemas". Para él, la TGS debería constituirse en un mecanismo de integración entre las ciencias naturales y sociales y ser al mismo tiempo un instrumento básico para la formación y preparación de científicos.

<sup>3</sup> Según Arnold y Osorio un Sistema abierto es aquel que “que establece intercambios permanentes con su ambiente, intercambios que determinan su equilibrio, capacidad reproductiva o continuidad, es decir, su viabilidad (entropía negativa, teleología, morfogénesis, equifinalidad)”. Arnold, M y Osorio, F. 1998. Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de sistemas Cinta moebio 3: 40-49. [www.moebio.uchile.cl/03/frprinci.htm](http://www.moebio.uchile.cl/03/frprinci.htm)

<sup>4</sup> Según Arnold y Osorio tanto los sistemas como sub-sistemas comprenden a “un conjunto de elementos y relaciones que responden a estructuras y funciones especializadas dentro de un sistema mayor. En términos generales, los subsistemas tienen las mismas propiedades que los sistemas (sinergia) y su delimitación es relativa a la posición del observador de sistemas y al modelo que tenga de éstos. Desde este ángulo se puede hablar de subsistemas, sistemas o supersistemas, en tanto todos éstos posean las características sistémicas (sinergia)”.

invariable su estructura conservando si su integridad (Arnold, Marcelo; Osorio, 1998).

Adicionalmente los sistemas se caracterizan además por su recursividad, es decir, que cada conjunto de elementos y relaciones que responde a un sistema tiene una función especializada dentro de la estructura de un sistema mayor y así sucesivamente (Johansen, 1993).

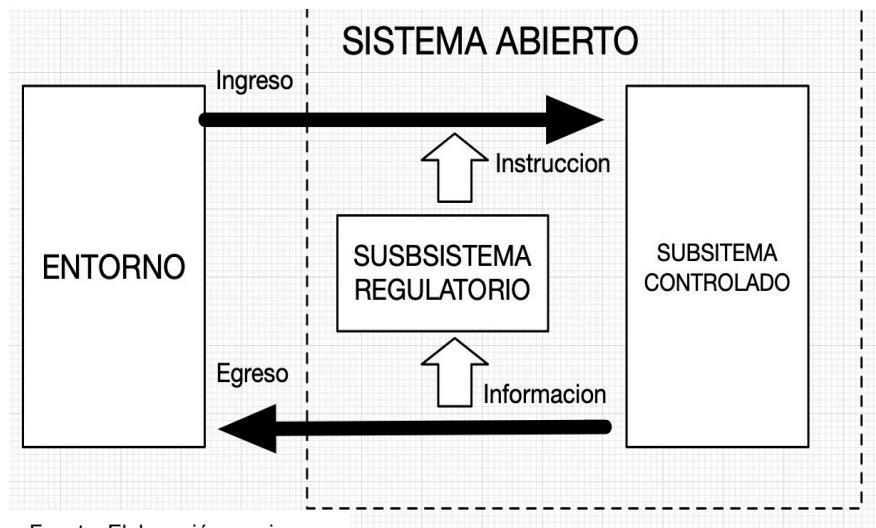
De los dos conceptos anteriores se puede concluir que todo sistema natural, artificial o social, junto con constituir una unidad global con estructuras (subsistemas) y dinámicas internas auto justificadas dotadas de cierto grado de continuidad y limitación, y que producen un resultado el cual define su función <sup>5</sup>, además, desarrolla una función específica en la estructura y dinámica de un sistema mayor o supra-sistema.

Por su parte los sistemas además tienen una característica esencial para iniciar la comprensión de los fenómenos de regulación (Grafica 2).

La retroalimentación (negativa) es una propiedad que implica que todo sistema recoge información sobre los efectos de sus decisiones internas que generan el resultado que entrega como proceso de transformación al nicho ecológico al que pertenece y ajustan su operación autorregulándose cuando los resultados se alejan de los esperados con el objeto de mantener los objetivos del sistema y la homeostasis de su supra-sistema, el cual, en algún nivel supra (autoridad) define los objetivos. (Arnold, Marcelo; Osorio, 1998).

Cabe indicar que atendiendo solo a los conceptos indicados es posible deducir que todo sistema abierto requiere mantener su integridad a través de conservar su estado homeostático en función de su objetivo, para lo cual desarrolla como parte de su estructura

Grafica 2. Sistema abierto y subsistema regulatorio.



Fuente: Elaboración propia.

<sup>5</sup> La función determinada por los *outputs* del Sistema es otra característica propia de todo sistema abierto. (Arnold, Marcelo; Osorio, 1998)

mecanismos de retroalimentación (negativa) que regulan sus mecanismos internos, también llamado sub-sistemas de regulación.

Este elemento regulatorio o de compensación dinámica, es desarrollado posteriormente por la cibernetica que profundiza en el estudio de los procesos de control y de transmisión de información (comunicaciones). La aproximación interdisciplinaria de la cibernetica permite incluir algunos elementos adicionales a la conceptualización de un sistema regulatorio. Cabe indicar que la cibernetica entrega aportes a diversos campos disciplinarios desde la computación y las comunicaciones hasta la psiquiatría y la economía, aunque con diferentes énfasis ya sea en la Teoría de Control o la Teoría de la Comunicación (Rodríguez & Arnold, 1991).

Norbert Wiener es quien enfoca desde la cibernetica el fenómeno de la entropía, es decir a partir de la observación de la tendencia general del universo a pasar de estados organizados y diferenciados a otros de caos e identidad en el que sin embargo hay excepciones donde el esta tendencia entrópica global se revierte temporalmente. (Rodríguez & Arnold, 1991).

La regulación y la comunicación luchan contra la tendencia natural a degradarse de todo sistema organizado y lo harán en la medida que cuenten con conocimiento o desconocimiento del estado en que se halla el sistema, lo que consiguen a través de órganos sensoriales (aparatos especializados en la recepción de información del exterior, acción ejecutada no la esperada) los que entregan esta información a un “aparato regulador” generando una dinámica de retroalimentación (feed-back) que permite regular la tendencia entrópica. Estableciendo así un modelo de causalidad circular para explicar el fenómeno de la regulación (Wiener, 1988).

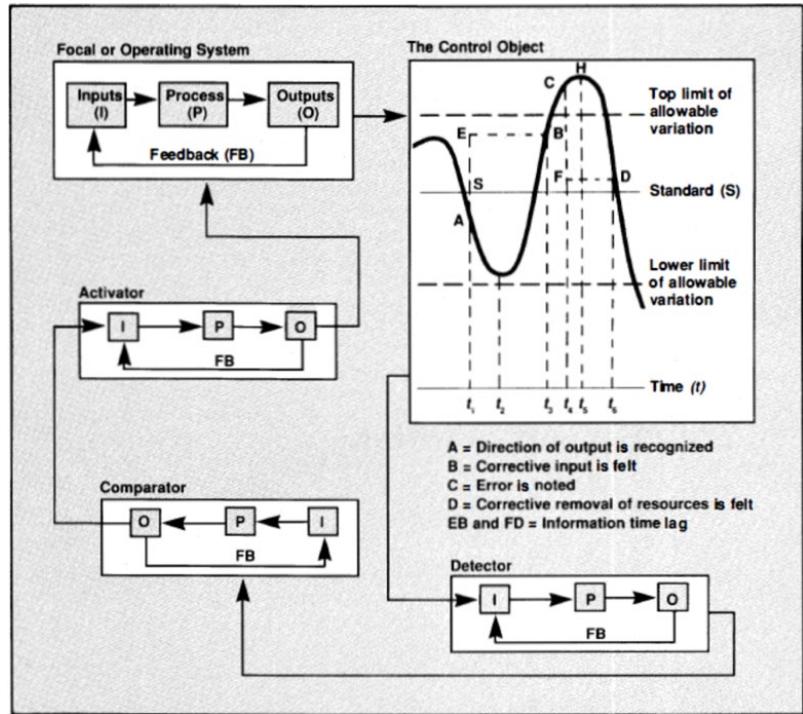
En consecuencia, en el modelo cibernetico la regulación es un sistema recursivo que opera sobre un “objeto de control” o sistema regulado y que para desarrollar su función regulatoria contiene los siguientes elementos o sub-sistemas (Grafica 3) :

1. Detector: Un detector es un sistema de información que funciona bajo principios de adquisición, evaluación y transmisión selectiva e información en función de un objetivo.
2. Comparador: Un ‘comparator’ es un sistema que, a partir de los inputs del detector, compara el estado o salida del objeto de control con el estándar o normas determinadas por la “autoridad”. Genera un registro de “desviaciones” direccionado al “Activator”.

3. Activator: El *Activator* en un sistema de toma de decisiones, el cual una vez evaluada la eficiencia del proceso empleado por el sistema operativo que determinó la desviación, establece cual/cuales serán las medidas correctivas que deben ser aplicadas por el *Operator*

4. Operator: El *Operator* es un sistema de acción correctiva que implementa las medidas establecidas por el *Activator* sobre el objeto de control o sobre si mismo, para corregir las desviaciones identificadas y mantener la funcionalidad del sistema.

Grafica 3. Estructura y dinámica de un subsistema regulatorio.



Fuente: The basic elements of a control system. A.G. Kefalas, 1989.

Como conclusión y para fines de esta investigación un “Sistema de Regulación” o “Regulación” es aquel sistema que, a través de algún mecanismo de percepción, obtiene acceso a información de los resultados del sistema controlado, evalúa si existen desviaciones respecto de reglas establecidas por una Autoridad, en el caso de existir, activa mecanismos de control accionando ciertas variables del sistema controlado que permitan modificar su dinámica con el objeto de que los resultados del sistema cumplan con las reglas establecidas. Esto es un proceso continuo, con estructura y dinámica propia, que configura en si mismo un sistema, cumpliendo, por lo tanto, con todas las propiedades de un sistema, incluyendo su propio de regulación.

## 2.1.2 Definiciones

### Calidad

Dado que los objetivos de esta investigación implican establecer parámetros o variables para caracterizar la calidad de un sistema regulatorio es necesario definir que se entenderá por calidad. La calidad como concepto, no es de difícil definición, la RAE lo define como “la propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor”. Sin

perjuicio de lo anterior, las ciencias administrativas entregan un interesante punto de subjetivación, si bien es cierto el concepto de “calidad” tiene implícito una referencia de superioridad o excelencia, la caracterización de esta depende de un “receptor” quien, en definitiva, establece los “valores” objetivos para ese conjunto de propiedades de que finalmente caracterizan ese algo de calidad (Habbard, 2016).

Para fines de esta investigación el concepto de calidad será el referido anteriormente.

### Calidad Regulatoria

En consecuencia, la determinación de los factores o variables que determinan la calidad regulatoria se entenderá como la caracterización en forma de factores o variables (operacionalización) de “las propiedades inherentes esperadas (expectativas) de un subsistema de emisión de reglas y control del cumplimiento de estas, en un sistema con fines específicos predefinidos por una autoridad, que funciona en los términos definidos para el Sistema Regulatorio” en el punto anterior 2.1.1 Que es un Sistema Regulatorio.

### Sistema de Comercio Internacional

El sistema regulado corresponde a una parte del sistema de comercio internacional el cual se nominará corresponde al Sistema de Comercio Transfronterizo de Bienes, de aquí en adelante Sistema de Comercio Internacional o Comercio Internacional.

El sistema de comercio internacional, se compone por al menos dos subsistemas el financiero y en el de distribución de bienes (y servicios). Para fines de esta investigación, debido a la naturaleza diferente que tiene el comercio de servicios tanto en términos operacionales como regulatorios, esta definición esta delimitada al comercio de bienes, sin perjuicio de la consideración de aspectos financieros cuando este sea necesario

### Desarrollo Sustentable

Dado que la definición de un sistema regulatorio implica (incluye) un subsistema de generación de reglas lo que a su vez implica la existencia de una “autoridad” quien define la intencionalidad del objeto/proceso/sistema regulado o a regular y la “intención”, es decir, la finalidad que tiene un sistema regulatorio incluyendo las especificaciones de los “límites” aceptables por esta “autoridad”.

Los objetivos (intencionalidad) establecidos en el marco de esta investigación para el Sistema de Comercio son los definidos como los “Objetivos de Desarrollo Sustentable 2030” los cuales están especificados en el Acuerdo de Objetivos Sustentables 2030 descritos mas adelante en el Capítulo 4 Seguridad Riesgos Globales y Desarrollo Sustentable.

## 2.2 Marco Teórico

### 2.2.1 El Fenómeno de la Regulación

Desde el funcionalismo de Parsons un sistema social es un sistema de interacción compuesto por una pluralidad de actores que tienen posiciones determinadas y desempeñan papeles prescritos por normas y por lo tanto necesitan mecanismos institucionales para regular la tendencia natural de las personas a actual orientadas por la ambición y temor generado por la inseguridad (Rodríguez & Arnold, 1991). Sus supuestos se basan en los postulados que describen el sistema social como un campo de competencia donde sin instituciones de regulación los unos dominan a los otros a través del uso de la fuerza o el engaño para acumular mayor cantidad de bienes y medios (Hobbes, 1651).

Así, desde el punto de vista sociológico, un sistema regulatorio puede entenderse como una dinámica institucionalizada que tiene por finalidad legitimar las expectativas de los actores que compiten cooperativamente, integrando acción e interés con los valores establecidos por la institucionalidad los cuales fueron definidos en cooperación. Esta dinámica integra el sistema social y limita la conflictividad, asegurando la estabilidad y viabilidad de este (Parsons, 1949).

Sin perjuicio de estas definiciones sociológicas, han sido las ciencias económicas, jurídicas y políticas las que mayormente (al menos en términos de cantidad de publicaciones) han desarrollado, el concepto de regulación, si bien su foco de análisis recae principalmente en su aplicación en sistemas de carácter económico, incluyendo el comercio (Koop & Lodge, 2015). En este sentido, desde la teoría económica de la regulación de Stigler en la década de los 70's y los posteriores desarrollos en los 80s y 90s, la regulación ha sido un punto de atención y estudio muy relevante para economistas, juristas y científicos políticos, en especial en eventos de crisis económicas acontecidas en estas últimas cuatro décadas.

En el ámbito conceptual existen al menos 3 concepciones principales sobre la idea de que la regulación. Primero, la regulación es la generación, por parte de una autoridad, de un

conjunto de normas y mecanismos para promover y monitorear el cumplimiento de estas. Segundo, la regulación es toda intervención del Estado en la economía y por último, la idea de que la regulación son todos los mecanismos intencionales de control social de parte del Estado y aquellos no -intencionales de alguna otra autoridad (Robert Baldwin, Martin Cave, 2012). Esta ultima definición es mas usada por científicos sociales y las dos primeras en las ciencias económicas, jurídicas y políticas.

Una definición mas integral indica que la regulación es “el intento sostenido y enfocado de alterar el comportamiento social conforme a estándares y propósitos definidos con la intención de producir un resultado o una amplia gama de resultados, que implican el establecimiento de estándares, la recolección de información y la modificación de la conducta” (Black, 2014).

En términos teóricos los autores concluyen, lo central del concepto de regulación es que corresponde a una intervención en la conducta individual o colectiva que se desarrolla en el ámbito de una actividad que se considera debe ser gobernada o controlada. Sin embargo, algunas líneas de desarrollo teórico, principalmente del área jurídica, establecen una primera limitación a esta definición general que indica que la regulación gobierna actividades “positivas” socialmente y que la acción anuladora o prohibitoria de “males sociales” no corresponden a este ámbito, lo que implica que la regulación tendría además un carácter protector de la propia actividad regulada y que excluiría la mayoría de las áreas de aplicación de la ley criminal. (Baldwin, R., Scott y Hood, 1998).

A partir de estas definiciones, bastante menos elaboradas que las provenientes de los estudios de la cibernética o la propia teoría de control o incluso del estudio de la teoría general de sistemas (teoría de la desviación) las ciencias económicas y jurídicas se centra en aspectos menos abstractos (mas prácticos) para resolver cuestiones como la intencionalidad de la regulación, la especificación de las acciones de regulación considerando al Estado como autoridad, la especificación de las áreas de la actividad humana donde la regulación puede operar y la organización de la función regulatoria en la estructura del sistema donde opera (Koop & Lodge, 2015).

En este punto es posible establecer, en un enfoque mas práctico, algunos elementos relevantes para construir una definición lo que se espera de los sistemas regulatorios en el ámbito de estas disciplinas, estas establecen lo siguiente:

- La regulación es un fenómeno que implica la existencia de al menos tres componentes estructurales sin uno de los cuales la regulación pierde su funcionalidad, el establecimiento de normas o estándares que orientan la dirección, un mecanismo (sub-sistema) que modifica el comportamiento de lo regulado, y un mecanismo (sub-sistema) para recopilar o gestionar información sobre las variables relacionadas con los estándares pre-definidos. El primer componente mencionado es probablemente el mas compartido la regulación en general para las disciplinas científicas mencionadas implican siempre la generación de un conjunto de normas vinculantes (mandato) que deben ser aplicadas por un organismo dedicado.
- La regulación es una actividad intencional que tiene como función modificar el comportamiento de “otra parte” y que, aunque no debería, por definición, considerarse una función exclusivamente del Estado, es casi un consenso que la regulación se trata de “influencia estatal deliberada” aunque se hace hincapié que esta influencia incluye también acciones basadas en el incentivo. Este punto es relevante en la discusión de las alternativas de estrategia en la operación de un sistema regulatorio y la definición de las características de calidad.
- En un ámbito mas específico, si bien en un principio la justificación económica de existencia de sistemas de regulación de los mercados estuvo basado en la existencia de fallos de mercado y, posteriormente, en la acción de grupos de interés, se debe considerar que la justificación de un sistema regulatorio esta en constante revisión e impugnación atendiendo al carácter evolutivo de las ciencias económicas propia también de las ciencias sociales. Este punto es probablemente es mas relevante porque establece el carácter variable de la definición de la función regulatoria, el que además fluye en función de la variabilidad de lo que es lo meramente económico (Lodge & Wegrich, 2013).

A modo conclusivo las ciencias económicas y jurídicas principalmente han, sin perjuicio de la discusión de la justificación (función) de un sistema regulatorio en la actividad (sistema) económica, ha existido una evolución respecto de lo relativo a la autoridad, lo relacionado con quien puede ser “el controlador” y la naturaleza de este control de “luz roja” (comando y control) o también de “luz verde” considerando esta ultima como una visión “mas amplia”.

La definición de Regulación se pueden resumir en la determinación de cuestiones como la intencionalidad, el alcance (intervención directa o indirecta), su carácter distintivo (referido al establecimiento explícito de normas, supervisión, control del cumplimiento y medidas

sancionatorias), la naturaleza del regulador (incluye intervención estatal y/o privada), naturaleza de lo regulado (actividad económica y no económica) y la necesaria diferenciación de funciones de regulación de las propias del sistema regulado. En este sentido los estudios sobre regulación indican que, en general, este se entiende por un proceso intencionado de naturaleza pública que directa o indirectamente, genera normas vinculantes, supervisa, controla el cumplimiento y sanciona, que regula la actividad privada, principalmente su actividad económica, pero sin excluir actividades no económicas y que funciona diferenciada del sistema regulado (Koop & Lodge, 2015).

### **2.2.2 Teoría de la Regulación**

Como se mencionó, los desarrollos teóricos sobre regulación están presentes en casi todas las disciplinas científicas. Desde la biología hasta la informática, pasando por todas las ciencias sociales, el fenómeno de la regulación ha sido extensa y formalmente descrito o explicado ya sea en forma de constructos teóricos como en descripciones prácticas.

Los desarrollos teóricos de la teoría de la regulación apuntan en su mayoría a la identificación de la función de esta en el sistema económico. Así entonces, desde el punto de vista teórico-económico, es necesario indicar que las teorías regulatorias han surgido en consonancia con las teorías generales de la economía vigentes en el momento de su planteamiento, sus escuelas de pensamiento y los ciclos económicos de oscilación-prosperidad-depresión que los contextualizan.

Desde el punto de vista normativo las teorías económicas de regulación buscan establecer una regulación prescriptiva e “ideal” desde el punto de vista económico por lo que se basan o justifican principalmente en conceptos de eficiencia económica, los “fallos de mercado”, y “la teoría del interés público”. Por su parte las teorías positivas de la regulación se enmarcan en cuestiones explicativas sobre la naturaleza, desarrollo e impacto de la regulación y utilizan modelos estadísticos y de evaluación para sus objetivos.

Desde el punto de vista normativo, el componente central de la teoría económica, es la eficiencia económica, es decir que los recursos económicos sean asignados eficientemente, es decir, que su uso se realice el mayor valor esperado, medido por la disposición individual a pagarlos, asumiendo que se utiliza la tecnología más productiva disponible. En términos de dinámica, es posible entender esta “*rationale*” de dos formas, la primera, que es posible alcanzar aumentos de bienestar para todos (o al menos sin perjudicar a nadie) hasta un

punto óptimo (Pareto) después del cual un aumento de bienestar de un individuo empieza a ser a costa del perjuicio de otro individuo. Esta *racionalidad* se basa fundamentalmente en dos juicios, el primero, que el bienestar de la sociedad es la suma del bienestar de los individuos que la componen, y que es el individuo quien define su propio bienestar.

Debido a las complicaciones de la que “nadie resulta perjudicado”. Existe también, una segunda *racionalidad* para explicar el concepto de eficiencia económica (base de la funcionalidad de un sistema económico), que se hace cargo de la dificultad de probar que es posible aumentar el bienestar “sin que nadie salga perjudicado”, cuestión muy difícil de sostener en especial desde las ciencias políticas. Esta segunda *racionalidad* establece el concepto de eficiencia llamado de Kaldor-Hicks que implica que es posible llegar a un óptimo a nivel agregado (sociedad) aumentando los beneficios de algunos mientras los que obtienen perjuicios sean compensados al punto de que el aumento de bienestar agregado se mantenga positivo (Rothenberg, Buchanan, & Tullock, 1964). Esta *racionales* establece el enfoque de análisis de costo-beneficio para resolver el óptimo de eficiencia y además incorpora aspecto de justicia distributiva al compensar a los “perdedores” en un esquema de ganancia agregada.

Hasta ese punto la economía, a pesar de siglos de intervención del estado en diversos mercados, permanece en un paradigma normativo de competencia perfecta para la justificar una “teoría de la no regulación”. Sin embargo, dada la posterior evidencia de la inexistencia de mercados completamente perfectos y la existencia de las llamadas “fallas de mercado”, este último concepto se incorpora en las teorías económicas y se configura una propia teoría de la regulación que aborda la necesidad de “regular” la economía para obtener óptimos en términos de eficiencia económica.

En esta lógica, la intervención regulatoria tiene por objeto (y por lo tanto por función) recuperar las condiciones de “competencia perfecta” para que el sistema permanezca “produciendo” óptimos de asignación de recursos. Esta intervención opera sobre disfunciones específicas (fallas de mercado) para recuperar las condiciones de competencia perfecta del sistema paradigma en el cual se asegura, en teoría, la dinámica de aumento de bienestar social.

Para especificar, estas disfuncionalidades de los mercados conceptualizadas como “fallas” son fundamentalmente de 4 tipos: Poder de mercado, externalidades, bienes públicos e información imperfecta. La primera justificación para la intervención o regulación es la

existencia de empresas que tienen demasiado “poder de mercado” y que utilizándolo pueden definir precios mayores a los que resultarían sin la existencia de ese poder (es decir en competencia perfecta), esta situación también puede provocar otros términos de intercambio como una disminución de la calidad de los bienes y servicios, una baja en los índices de innovación, mayores costos de producción, entre otros efectos atentatorios con la competencia perfecta y, por consiguiente, con el objetivo de eficiencia económica.

La justificación basada en las “externalidades” establece que se deben activar un mecanismo de regulación cuando una actividad económica genera perdidas a terceros que no se contabilizan en términos de ganancias o perdidas de bienestar, es decir, que para la dinámica de búsqueda de la eficiencia económica en la contabilidad privada no se incluyen ciertos costos (generalmente costos sociales) lo que permite solo alcanzar sub-óptimos de eficiencia o, en algunos casos, incluso disminuciones de esta.

Otra justificación de intervención regulatoria es la existencia de Bienes Públicos, es decir de bienes que cuando son consumidos no provocan en ningún caso restricciones para su consumo de parte de otro individuo. En este tipo de bienes no puede existir una dinámica de competencia dado a su carácter de acceso universal (gratuito) lo que no permite revelación de preferencias ni apropiación de rendimientos adecuados.

Finalmente, otra justificación para activar una acción regulatoria sobre una dinámica económica, es la existencia de “información asimétrica” la que puede provocar ineficiencias de mercado y en las elecciones de sus agentes. Esta resulta cuando ya sea compradores o vendedores mayor o mejor información que su contraparte (Akerlof, 1970) lo que provoca problemas de selección adversa y riesgo moral <sup>6</sup>.

Posteriormente se desarrollaron otras teorías, de alguna forma, que dejan de lado el foco en las fallas de la regulación (fallas del gobierno). Estas teorías apuntan primero a indicar que en la práctica la regulación también tiene costos y que también genera sus propias distorsiones e ineficiencias (Coase, 1960). Esta línea teórica presentó posteriormente la idea de las “fallas gubernamentales” (Wolf 1988) y lo que posteriormente fue presentado como el “enfoque de las instituciones comparativas” (Demsetz, 1969), que luego derivó a la teoría de

<sup>6</sup> En “The Oxford Handbook of Regulation, Economic Approaches to Regulation”, Cento Veljanovski define que: “La selección adversa es cuando una parte no puede distinguir entre dos o más categorías de bienes, acciones o resultados que tienen diferentes costos, beneficios o riesgos y, por lo tanto, toma una decisión basada en el valor promedio de estos. • Información asimétrica: la información imperfecta puede resultar en resultados y elecciones de mercado ineficientes. El riesgo moral es una situación en la que la perspectiva de compensación para cubrir riesgos y pérdidas aumenta la probabilidad y el tamaño de las pérdidas porque el comportamiento de riesgo no se puede monitorear y tasar adecuadamente, y las pérdidas excesivas se compensan. Este concepto recibió una difusión considerable en la crisis bancaria de 2008/9.

los costos de transacción y el enfoque de la Nueva Economía Institucional (Williamson, 1985; Shelanski y Klein, 1995). Este enfoque establece un punto de vista interesante en relación a las dinámicas de regulación, dado que indica que las leyes e instituciones evolucionan positivamente en un ambiente donde sus transacciones son menos costosas. Su ejemplo clásico es la explicación de la existencia de las empresas, la cual puede caracterizarse, en esta lógica, como un conjunto de métodos y reglas, jerárquicamente organizadas, que remplazan una simple transacción de mercado (su costo transaccional correspondiente) por el costo de capital y sus costos administrativos internos. Esta lógica también se ha trasladado a la teoría de la regulación incluyendo los costos contractuales y transaccionales a sus análisis.

Ahora bien, desde un punto de vista positivo el desarrollo teórico de la regulación se centra primeramente en la explicar como se distribuyen los costos y beneficios de la regulación, de que forma se organiza y los efectos de esta en términos de asignación de recursos (Stigler, 1971:3). Si bien es cierto que la explicación de la regulación desde el paradigma normativo de “fallos de mercado” también ha conducido el estudio positivo de la teoría de la regulación en la economía, las primeras conclusiones no normativas indican que a pesar que la regulación se realiza con la justificación de corregir fallos de mercado, cuando esta se implementa, su alcance se extiende a otros asuntos con otros objetivos de interés general o particular (Kay and Vickers, 1988).

En general, a partir de lo anterior, la mayor parte de la evidencia en los estudios regulatoria apuntaban a concluir que los reguladores estaban “capturados” y que se dedicaban mas que a corregir fallos de mercado a promover los intereses de las industrias que regulaban. Así en el centro del desarrollo teórico positivo esta la premisa de que los procesos regulatorios (y quienes participan en el) tienen una disfuncionalidad manifiesta ya que sus objetivos se asimilan a los objetivos del mercado y al de sus agentes económicos (regulado) mas que a los propios de un sistema de regulación económica. Esta base teórica termina por construir la base de la teoría económica positiva de la regulación que indica que el sistema económico logra la maximización de beneficios sujeto a limitaciones institucionales y de recursos en una arena política (Stigler 1971). La justificación principal de esta teoría es que los sistemas regulatorios en el ámbito económico están gobernados por los regulados quienes ejercen influencia en el sistema político para beneficiarse a si mismos, en desmedro de los consumidores. Esta dinámica regulatoria disfuncional, se corrompe al ser capturada para obtener una mayor proporción de los beneficios generados por el sistema económico, esto

es posible porque grupos organizados del sector privado, aprovechando la mayor capacidad de coordinación (menores costos), comparados con los consumidores, demandan la implementación de un sub-sistema de regulación <sup>7</sup> logrando en gran medida influir en la definición de estructura normativa “necesaria”, lo que combinado al hecho que los individuos que forman parte del sistema regulatorio actúan disfuncionalmente al superponer sus intereses privados (principalmente mantener su trabajo u obtener prebendas) por sobre los objetivos regulatorios, termina por configurar un subsistema regulatorio altamente disfuncional e ineffectivo en términos de su función pero con la eficacia suficiente para mantener la distribución ineficiente de los beneficios económicos para el “capturador” con el respaldo de la fuerza coercitiva “legitima” del Estado (Peltzman, 1976).

Sin perjuicio de las conclusiones de Stigler de que los sistemas regulatorios serían funcionales a los regulados (y sus beneficios) y no a la maximización de beneficios a través de la eficiencia de un sistema económico, los procesos de liberalización y desregulación implementados en las economía de EE.UU e Inglaterra en la década de los 80's parecen contradecir esta capacidad de la industria de capturar la regulación para beneficiarse o al menos parecen sugerir que los beneficios a capturar podrían no ser ya significativos y por lo tanto el interés de la industria de capturar la regulación no era permanente e implicarían que la industria pase por periodos en los que incentiva la desregulación dado que en un ambiente no regulado obtiene mas beneficios que un uno regulado y capturado. (Peltzman, 1989).

La influencia de los grupos de interés en el ámbito político donde se toman las decisiones de regulación esenciales (creación, estructuración y dinámica de funcionamiento) es el foco del desarrollo teórico positivo en regulación desde el punto anterior, se sustenta mas bien en la competencia entre grupos de interés y no tanto en el deseo de los políticos de mantenerse en el poder, por lo que sus principales conclusiones se enfocan en explicar la dinámica de la decisión de implementación o no de sistemas regulatorios y el grado de funcionalidad posible, mas desde una perspectiva del interés publico que del interés privado de sus agentes (Becker, 1983).

Es posible indicar a hasta este punto del análisis que, desde las ciencias económicas, no existe una definición única consensuada respecto de cual es la función y naturaleza de la

---

<sup>7</sup> Segun Baldwin, Robert; Cave, Martin; Lodge, Martin “El lado de la oferta de la legislación es menos fácil de definir dada la naturaleza compleja de los procesos políticos, legislativos y regulatorios”. Baldwin, Robert; Cave, Martin; Lodge, Martin. The Oxford Handbook of Regulation (Oxford Handbooks) (pp. 24-25). OUP Oxford. Kindle Edition.

regulación y que en general tanto Stigler, Peltzman, Becker y Posner (Escuela de Chicago) solo tienen en común la creencia de que esta puede utilizarse para modelar algunos aspectos de su estructura (institucionalidad) y su dinámica de funcionamiento (orientado a fallos), después de establecer ciertos aspectos de su finalidad relativos a la búsqueda de aumentos de beneficios en un paradigma de competencia perfecta.

### Diseño Regulatorio

Aunque el centro de la teoría regulatoria en la economía está fundamentalmente enfocada en el estudio de los objetivos de la función regulatoria (racionale) y sus resultados y distorsiones en términos de beneficios, la estructura y dinámica del sistema regulatorio son también un aspecto importante en los objetivos de estos estudios. Estos desarrollos van desde proponer métodos para generar normas o estándares costo-efectivos (eficientes económicamente) hasta metodologías para identificar distorsiones de la regulación vigente.

Estos enfoques incluyen métodos de selección de opciones de normas, momentos de aplicación (ex-ante ex-post), análisis de costo-beneficio para “mejorar” los sistemas regulatorios haciéndolos costo-efectivos a través de reducir su burocracia (Hahn y Tetlock, 2008) o incluso para diseñar modelos de mercado alternativos (*Market-based alternatives*) al enfoque tradicional de comando-control <sup>8</sup>.

Al parecer en este punto surge con la debida relevancia el problema de la eficacia regulatoria (siempre pensada en términos eficientista), la cual es, según la mayor parte de la teoría económica, producto de un desalineamiento de objetivos entre los propiamente regulatorios y la institucionalidad (estructura y dinámica) del sistema (Breyer, 1979; 1982). Esta disfunción se explicaría principalmente por la multiplicidad de objetivos dados a los reguladores, la creencia de que los objetivos no económicos son costo cero y, según algunas propuestas teóricas, también por la utilización de enfoques tradicionales de comando-control.

Por su parte lo relativo a los procesos de diseño de las normas regulatorias (estándares para el “comparator” del sistema regulatorio), la economía junto a las ciencias jurídicas, se han enfocado en desarrollar marcos teóricos para abordar la toma de decisiones respecto de la elección entre reglas y estándares y la definición del momento óptimo de control (ex-ante o

---

<sup>8</sup> Un enfoque de “comando control” establece como base de su estrategia de cumplimiento la obligatoriedad de las normas, la efectividad de las medidas coercitivas y la eficiencia de los sistemas sancionatorios.

ex post). En general, el análisis del diseño de las normas regulatorias, se enfoca a verificar los costos que implica la implementación de un sistema regulatorio para resolver estas dicotomías estándar/regla y ex -ante/ex -post (Ehrlich y Posner, 1974). Estos costos son, los costos de crear e implementar las normas legales, los costos del *enforcement*, los costos de cumplimiento para los regulados, los costos sociales por las infracciones (daños sociales) y los costos por errores (Tipo I y Tipo II) <sup>9</sup>.

Este desarrollo teórico, resulta particularmente interesante en términos de la configuración de la estructura y dinámica de operación regulatoria ya que define a priori cuestiones relativas a las expectativas sobre la acción de control regulatorio, su momento óptimo y, por lo tanto, parte de su organización y dinámica.

### Efectividad Regulatoria

La efectividad regulatoria, es decir, el grado de cumplimiento de los objetivos o funcionalidad específica del sistema de regulación, en términos de los *outcomes* esperados del sistema regulado normados por una autoridad legítima, es también un foco de investigación para la teoría economía y jurídica. Estos desarrollos se han basado en la comparación de los resultados de sistemas regulatorios aplicados en países diferentes, a partir de lo cual se analizan los factores de las diferencias de efectividad en los resultados, aunque también ciertas variables institucionales y metodológicas de su operación, en general bajo el marco teórico de la llamada Nueva Economía Institucional <sup>10</sup>.

Aunque estos enfoques comparativos basados en el análisis de los costos de transacción, apuntan principalmente a la regulación de “*utilities*”, resulta interesante resaltar que se entiende a la regulación como un contrato implícito entre el Estado y la empresa regulada y que este “contrato” considera compromisos de inversiones por parte de los regulados y buena gobernanza por parte de los Estados (Levy y Spiller, 1994). En este modelo se define

---

<sup>9</sup> Los costos Tipo I en el funcionamiento de sistemas de regulación se sucede cuando se identifican infracciones que posteriormente se establecen como inexistentes. Un error tipo II acontece cuando una infracción o contravención a la norma de comportamiento no es identificada por el regulador o el sistema de regulación

<sup>10</sup> La Nueva Economía Institucional (NEI) o Neo Institucionalismo, es “una corriente de pensamiento que empieza a desarrollarse a mediados de los años setenta, cuya presencia en el campo económico ha crecido en las últimas décadas. La finalidad de la NEI es explicar la importancia de las instituciones en la vida social, integrando conceptos de disciplinas como el derecho, la ciencia política, la sociología, la historia, y la antropología. Sus ideas centrales pueden re-sumirse en dos: las instituciones importan y son susceptibles de ser analizadas (Williamson, 2000). Autores destacados y precursores de la NEI son los galardonados con el Premio Nobel de Economía: Ronald Coase (1991), Douglas North (1993), Oliver Williamson (2009) y Elinor Ostrom (2009)”. Carrasco I. Castaño M., La Nueva Economía Institucional, 2012.

[https://www.researchgate.net/publication/344596117\\_La\\_nueva\\_economia\\_institucional](https://www.researchgate.net/publication/344596117_La_nueva_economia_institucional) [accessed Dec 21 2021].

que el diseño regulatorio consta de dos componentes principales, los incentivos regulatorios (las normas) y la estructura de gobernanza regulatoria.

Los incentivos o reglas regulatorias son los estándares de operación que rigen las variables relevantes para el funcionamiento del mercado tales como precios, subsidios, las barreras de entrada, etc. La estructura de gobernanza regulatoria consiste por su parte en los mecanismos para restringir la discrecionalidad de la regulación y para resolver los conflictos que aparecen debido a esto (Levy y Spiller, 1994). Una de las conclusiones relevantes en este desarrollo teórico es el planteamiento que establece que el nivel de efectividad de un marco regulatorio depende del grado de fortaleza de los compromisos de las partes, cuando estos son débiles se generan normas (incentivos) disfuncionales, el desincentivo de la inversión, por ejemplo, y estructuras de gobernanza publica ineficaces (Levy y Spiller, 1994).

Otro de los aspectos interesantes en este enfoque, es que desarrolla el concepto de “dotación institucional” de un país, que consiste en ciertas variables “duras”, como la capacidad del los poderes legislativo y ejecutivo, las capacidades administrativas y del poder judicial, ciertas variables “suaves” como factores culturales, normas informales, cuestiones ideológicas, etc (Levy y Spiller, 1994). Este modelo sostiene que la eficacia de un sistema regulatorio, por lo tanto, varía según las instituciones políticas y sociales de los países lo que determina entre otras cosas su capacidad para atraer inversión privada, lo que además termina por relacionar calidad institucional, efectividad regulatoria y crecimiento económico (a través del aumento de la inversión) (Levy y Spiller, 1994) (Veljanovski, 2008).

También enfocado en la efectividad regulatoria, existen desarrollos teóricos que apuntan a establecer metodologías sofisticadas para la evaluación del “impacto regulatorio”, es decir para la predicción de los efectos de la implementación de un sistema regulatorio sobre los resultados-objetivos del sistema regulado. Estas metodologías, entre las que se encuentran evaluaciones de costo beneficio ((Hahn, 2008; Hahn y Tetlock, 2008; Radaelli y De Francesco, 2010) encuentran limitaciones especialmente relacionadas con la dificultad para obtener datos confiables y la dificultad de correlacionar (y finalmente predecir) las medidas regulatorias sobre las variables de control y los resultados u *outcomes* del sistema objeto de regulación esperados, y algunos autores indican que también, que se debe al excesivo uso de modelos de comando-control (Baldwin, Cave y Lodge, 2010).

Dada las limitaciones de las variables institucionales para obtener grados de efectividad satisfactorios, principalmente de la administración publica en un modelo de comando-control,

se han desarrollado por consecuencia modelos alternativos de regulación basados en el mercado (*market-based*), los cuales colocan el incentivo en las empresas y personas reguladas para que ellas encuentren soluciones rentables (costo-efectivas), y ponen el foco en la medición de los resultados subsecuentes mas que en el control de los “insumos”, es decir en la intervención indirecta del sistema regulado. Existen una gran variedad de herramientas market-based, tales como la creación de mercados y derechos de propiedad privada, las subastas, precios e incentivos fiscales, etc. (Baldwin, Cave y Lodge, 2010).

La efectividad de estos modelos basados en soluciones de mercado aun esta en desarrollo, pero se muestran como una “innovación” al modelo regulatorio, tradicionalmente basado en la intervención directa en el mercado y estatalmente activa, al mover el foco del control hacia variables exógenas del sistema regulado, como la tasa de impuestos, y monitorear el resultado (*outcome*) sin intervenir en variables internas del sistema mercado, en un proceso de desregulación o regulación remota.

### La Buena Regulación

En términos sistémicos, como se indicó anteriormente, una buena regulación es aquella que cumple la función de control homeostático que la justifica, es decir, que permite que el sistema regulado mantenga un equilibrio sustentable y funcional en el supra-sistema al que pertenece a través de mantener dentro de los parámetros establecidos por la Autoridad. En un primer análisis es posible decir entonces que esta condición (la bondad de la regulación) es posible en la medida que las normas sean “buenas” y que el sistema regulatorio sea “bueno” (funcione bien), lo que depende por cierto de múltiples factores tanto estructurales como de gestión y operación [revisar].

Sin embargo, la bondad de un sistema regulatorio y su evaluación es por definición una cuestión ética, tiene mas que ver con cualidades que responden a valores o principios para la distribución particular de derechos, y menos con la maximización de la riqueza o con la utilización de ciertas reglas de operación mas o menos eficientes, por lo que no debería utilizarse la “eficiencia para la maximización de riqueza” de manera exclusiva en la definición de decisiones regulatorias a menos que se considere aceptable éticamente la mantención de la actual distribución de la riqueza y su sesgo a favor de los que la tienen en mayor proporción (Robert Baldwin, Martin Cave, 2012).

En línea con lo anterior, el principio clave de valoración de un sistema de regulación, es aquel que en el dominio público tiene el apoyo y la aceptación de la sociedad, es decir aquel que se pueda considerar “legítimo”. Así, la legitimidad se erige como una primera variable de calidad. Esta condición puede ser operacionalizada atendiendo a si esta respaldada por la autoridad, si establece un esquema apropiado de rendición de cuentas, si es eficiente, si el regulador tiene suficiente experiencia y si los procedimientos son justos, accesibles y abiertos (Robert Baldwin, Martin Cave, 2012).

En términos económicos, sin embargo, una “buena” regulación estaba en un principio establecida por los fundamentos normativos teóricos preponderantes pos-segunda guerra mundial, es decir, un buen sistema regulador es aquel que funciona asegurando que el sistema económico o el mercado maximice la riqueza y que, en un paradigma liberal, lo haga controlando las variables que permiten asegurar una dinámica de optimización de eficiencia del tipo Kaldor-Hicks (Majone, 1996). Así entonces, el debate económico sobre la calidad regulatoria y su evaluación, se centra en la capacidad de disminuir los costos de transacción, y asegurar la competencia.

Posteriormente, se agregan a los criterios de evaluación principios de justicia redistributiva, promoción de aspiraciones colectivas, promoción de la diversidad y reducción de la subordinación social, atendiendo que la regulación era algo que precede a los mercados y que por lo tanto su función podía instituirse no solo para “mejorar” fallos del mercado sino también para crear y sostener mercados, así como también para algunos objetivos sociales (Prosser, 2005). Sin embargo, de la misma forma en que la noción de interés público no tiene fundamentos consensuados y/o convincentes, la relación entre la regulación y los objetivos de carácter social no ha sido muy clara, ya sea por la dificultad de consensuar visiones de sociedad óptima o conceptos de justicia social (Rawls, 1971) con la definición de las nociones básicas de autonomía y bienestar social (Sunstein, 1990) en especial en sociedades con pluralidad de opciones políticas y proyectos de sociedad.

Dado lo anterior, el desarrollo teórico respecto de la evaluación de la calidad se orienta, más que a establecer claramente definiciones de funcionalidad (objetivos) para evaluarlos, a establecer criterios de evaluación de la calidad de los mecanismos o procedimientos de participación, discusión y debate público entre las partes interesadas (Prosser, 1986).

En otra vertiente, algunos otros autores como Mashaw, Frug, Baldwin y Mc Crudden, sugieren que la evaluación sobre la calidad debiera basarse en el análisis de los

fundamentos esgrimidos en los debates sobre legitimidad y justificación regulatoria. En estos desarrollos teóricos se mencionan un diseño regulatorio eficiente y coherente con la voluntad legislativa, experiencia en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas, la equidad en las decisiones políticas, el debido proceso, la transparencia, accesibilidad y la rendición de cuentas de los actores relevantes.

Estas definiciones normativas, implican definiciones de calidad relacionadas a cuestiones de procedimiento u operación (transparencia, debido proceso, rendición de cuenta, etc.) además de cuestiones sustantivas de finalidad (las establecidas legítimamente por la legislación a partir de la voluntad de los legisladores). Sin embargo, al carecer de definiciones mas contundentes (sustantivas) respecto por ejemplo de justicia o bienestar social, los criterios de justificación de un sistema regulatorio en general y, por lo tanto, la justificación de cualquier equilibrio o ponderación particular entre estos criterios “de procedimiento” al tener que establecer compensaciones cuando estos se contraponen quedan a criterios demasiado amplios lo que dificulta la toma decisiones basados en la calidad. En especial cuando, por ejemplo, las partes son de culturas distintas o tienen posiciones políticas diferentes (Baldwin, Cave y Lodge, 2010).

A partir de lo anterior, se han desarrollado esfuerzos para establecer criterios de calidad regulatoria como referencia desarrollados por instituciones regulatorias o gobiernos, sin embargo, comúnmente estos “principios” confunden cuestiones sustantivas con consejos sobre procesos, promoción de estrategias o cuestiones procedurales. Algunos ejemplos de combinaciones de principios o factores de calidad regulatoria presentados por gobiernos e instituciones son:

- Proporcionada, explicable, consistente, transparente y dirigida (BTRF-UK).
- Necesaria, eficaz, proporcionada, transparente, responsable y coherente (*Taoiseach-Ireland*).
- Eficaz en la entrega de beneficios netos, mínimamente restrictivas de los negocios, transparente y justa, accesible a los negocios, predictible y consultada. (*Canada/Australian Governments - DITR, 1999*).
- Acción mínima para alcanzar objetivos, no excesivamente prescriptiva, accesible, transparente, responsable, integrada y consistente con otras leyes, eficazmente comunicada, consiente de las cargas de cumplimiento y exigible. (*Office of Regulatory Review, Australian Government*)

También organismos internacionales han desarrollados estándares de calidad regulatoria, el Banco mundial, la Unión Europea, el *Informe Mandelkern*, la OECD, etc. Esta ultima definió algunos principios de calidad regulatoria que indican que una buena regulación es aquella que:

- Sirve a objetivos de política claramente identificados
- Es eficaz en el logro de esos objetivos
- Tiene una sólida base jurídica y empírica
- Produce beneficios que justifican los costos, considerando la distribución de los efectos en la sociedad y teniendo en cuenta los efectos económicos, ambientales y sociales.
- Minimiza los costos y las distorsiones del mercado.
- Promueve la innovación a través de incentivos de mercado y enfoques basados en objetivos
- Es clara, sencilla y práctica para los usuarios
- Es consistente con otras regulaciones y políticas, y
- Que, en lo posible, es compatible con la competencia, el comercio y los principios de facilitación de la inversión a nivel nacional e internacional. (OCDE, 2005).

Las definiciones anteriores permiten establecer algunas definiciones en torno a factores algo más sustantivos, a pesar de su amplitud interpretativa y su efectividad cruzada. Sus diversas indicaciones establecen implícitamente como criterios de calidad cuestiones relativas, por ejemplo, a la eficiencia operacional (costo-efectividad), la experticia basada en pruebas para la toma de decisiones; la calidad de estos procesos procedimientos atendida su transparencia, accesibilidad, justicia y coherencia, y la consideración de no afectación al mercado si es posible.

## Capítulo 3. El Sistema de Comercio Internacional

### 3.1 La naturaleza y función del comercio internacional

El Comercio como actividad es tan antigua como lo es la humanidad, Karl Polanyi lo definía como el “método relativamente pacífico de adquirir bienes de los que no se dispone de manera inmediata en que se adquieren y transportan bienes en movimiento bilateral y regular” (Godelier, 1974)

La antropología nos ha enseñado que el carácter exclusivamente profitable del comercio<sup>11</sup> es un desarrollo posterior, ya que en los orígenes de la sociedad, esta actividad, dado su carácter grupal más que individual, tenía como objeto principal ser un elemento de ‘reunión’ o relacionamiento pacífico con otras comunidades que se manifestaba en el intercambio de bienes de forma entrelazada con otras actividades individuales como, por ejemplo, los emparejamientos (Godelier, 1974).

Hoy en día, el comercio ya en una etapa capitalista y globalizada del sistema económico, ha dejado atrás su función basado en principios de “intercambio y reciprocidad” y ha permanecido casi exclusivamente guiado por un principio de mercado, es decir, donde la distribución de los bienes se realiza a través del intercambio de bienes que se compran/venden en un “mercado que establece un precio en dinero, y que tiene el interés de maximizar los beneficios/ganancias económicas en los mismos términos (Kottak, 2015).

Para la evaluación de un mecanismo de control regulatorio sobre un proceso es esencial la clara y precisa definición de los objetivos del proceso a controlar. Debe recordarse en este punto que toda la estructura regulatoria está definida en función de los objetivos del sistema establecidos por una “autoridad”, por lo que requiere conocer tanto la naturaleza como la finalidad del proceso bajo control para poder evaluar parámetros o características de calidad su sistema regulatorio. Así mismo, dado que la coherencia y consistencia, en un sentido sistémico, es requisito estructural para su sustentabilidad, es necesario comprender también

---

<sup>11</sup> Maurice Godelier indica en su Obra Antropología y Economía que “La riqueza solo aparece como fin en sí mismo entre los pocos pueblos comerciantes (monopolistas del carrying trade) que viven en los puertos del mundo antiguo, tal como los judíos en la sociedad medieval. La riqueza es aquí, por un lado, cosa, algo realizado en cosas, en productos materiales, a los cuales se contrapone el hombre como sujeto; por otra parte, como valor, es mero control sobre trabajo ajeno, pero no con el objetivo del dominio sino del goce privado, etc. En todas [estas] formas se hace presente con la configuración de cosa, trátese de una cosa o de relación por medio de las cosas, que reside fuera del individuo y accidentalmente junto a él. Por eso, la concepción antigua según la cual el hombre, cualquiera que sea la limitada determinación nacional, religiosa o política en que se presente, aparece siempre, igualmente, como objetivo de la producción, parece muy excelsa frente al mundo moderno donde la producción aparece como objetivo del hombre y la riqueza como objetivo de la producción”. Godelier, M. (1974). Antropología y economía. [Pag33].

su dinámica, sus resultados y posibles disfuncionalidades, ya que esto nos entregará mayor especificidad para establecer la funcionalidad esperada del sistema regulatorio que finalmente determinará su calidad en un nivel primario.

### **3.2 Dinámica del sistema de comercio internacional**

Los beneficios del comercio son, en todas las dimensiones, (intercambio, distribución y de mercado) positivas en términos sociales, hoy por hoy nadie argumentaría en contra de los beneficios de esta pre-histórica costumbre humana. Sin embargo, como se indicó anteriormente, y en una etapa ya avanzada del sistema capitalista, es la generación de beneficios económicos actualmente su función social principal y sobre lo cual se construyen las mayores expectativas de la sociedad. Sin perjuicio de que el fenómeno del comercio es estudiado por prácticamente todas las disciplinas científicas, ha sido la economía la que ha casi monopolizado el desarrollo teórico en torno al estudio de su dinámica fundamental. Particularmente, es la economía internacional la que enfoca a explicar el fenómeno del comercio y sus dinámicas de inversión, de flujos financieros y, por supuesto, las ganancias producidas por este sub-sistema económico (Krugman, 2012).

En los siguientes puntos se intentará describir la dinámica fundamental que explica el funcionamiento de un sistema de comercio internacional, atendiendo a función económica y haciendo hincapié en aquellos aspectos que podrían considerarse disfuncionalidades y que, por lo tanto, requerirían de preocupación desde el punto de vista regulatorio.

#### **3.2.1 Dinámica de producción de beneficios económicos**

Actualmente, tanto en su dimensión económica individual como a nivel país los beneficios del comercio son ampliamente estudiados. Desde que David Hume publicara en 1758 “Sobre la balanza comercial” hasta la actualidad, donde la economía internacional se ha convertido en uno de los campos más relevantes de estudio de las ciencias económicas, el comercio internacional se ha multiplicado varias veces y los modelos que intentan explicar sus dinámicas son materias de intenso estudio y debate en la academia y la vida política y social.

Históricamente, el comercio ha estado directamente relacionado con la obtención de ganancias económicas así, en primera aproximación económica, lo que básicamente se

espera del comercio es que sea beneficioso, es decir, que produzca “ganancias económicas” lo que implica que cuando los países intercambien bienes internacionalmente, este sistema genere como outputs ganancias para el país y sus habitantes.

Esta funcionalidad económica de generación de beneficios económicos puede considerarse como la función primaria básica o simplificada del comercio internacional. Por consecuencia, es factible decir que las expectativas de la sociedad respecto de cualquier sistema de comercio internacional son, en principio, la de generar beneficios (ganancias económicas), que contribuyan al crecimiento económico y al desarrollo social del país que las practica.

Por otra parte, y si bien es cierto que entre la ganancia del comercio y el crecimiento económico de un país existe una correlación positiva, el comercio requiere de otras variables adicionales para provocar el crecimiento de un país. Así entonces, el comercio y sus ganancias netas, si estas en la práctica se hacen realidad, deben considerarse solo un factor incentivador, no estrictamente necesario y menos suficiente, para cumplir las amplias expectativas de la sociedad respecto de las actividades económicas incluyendo por cierto, el crecimiento económico, y el desarrollo en cualquiera de sus definiciones actuales (BID, 2019).

En los puntos siguientes se analizará la dinámica económica del comercio internacional con base a sus principales desarrollos teóricos, se espera que en este análisis aun a pesar de que los desarrollos teóricos son siempre modelamientos simplificados <sup>12</sup> sea posible describir en general el funcionamiento básico de generación de beneficios y algunas de sus posibles “disfuncionalidades”, las cuales puedan poner en riesgo la sustentabilidad de un sistema de comercio al debilitar las expectativas que la sociedad (país) tiene de este, en relación a sus resultados estrictamente económicos.

---

<sup>12</sup> Las simplificaciones a través de modelos realizadas por los economistas son consideradas, desde el punto de vista científico metodológico, un instrumento legítimo y útil para llegar a conclusiones generales que permitan entender la realidad económica, aunque no lleguen a describirla con total fidelidad. Blaug, M. (1985) “La metodología de la economía”, Friedman, M. (1953). “La metodología de la economía positiva”.

## Dinámica de Beneficios Económicos del Comercio Internacional

Desde el punto de vista teórico, los beneficios que genera el comercio son explicados formalmente por la economía desde principios del siglo XIX cuando David Ricardo desarrolló su Teoría de la Ventaja Competitiva, la cual indica que los beneficios del comercio se consiguen exportando bienes que se producen relativamente mas barato y con costos mas eficientes.

En este marco teórico, un sistema de comercio internacional de bienes genera una dinámica de beneficios económicos a un país si, en un paradigma de competencia perfecta internacional, este comercia bienes con otro con el que tiene, comparativamente, menores costos, mayor productividad y determinada tecnología de producción. Los países pueden entonces, con base en estas diferencias, generar beneficios netos al país y que, dado un supuesto de competencia perfecta, no existiría justificación para la regulación del Estado, estableciendo desde ya el principio de *laissez faire* en el comercio internacional.

Posteriormente Eli Heckscher and Bertil Ohlin en un mayor desarrollo analítico perfecciona el modelo de Ventaja Comparativa, estableciendo teóricamente que los países comerciarán aquellos bienes que requieren en su producción un uso intensivo en el factor mas abundante existente en el país, ya sea este capital o recursos naturales (incluyendo el factor trabajo).

En este punto es posible observar ya algunos aspectos específicos relacionadas con los outcomes de un sistema de comercio internacional. El modelo clásico demuestra que el comercio genera ganancias netas para todos los países participantes al especializarse en aquellas industrias en las que posee ventajas comparativas. Sin embargo, este mismo principio que establece que producto de la dinámica del comercio todos terminan con ganancias, contiene implícito el hecho de que, en esta propia dinámica, si bien es cierto las industrias con ventaja generan las ganancias que la justifican económicamente, existen también industrias que al enfrentar las ventajas relativas mayores de otros países deben terminar por declinar aun cuando estas perdidas no superen las ganancias de las industrias con ventaja, determinando finalmente un resultado neto positivo.

Ya en este análisis previo es posible identificar una primera disfuncionalidad, si las expectativas son “beneficios” y los países determinan realizar comercio, entre otras políticas, aun cuando en términos agregados estos sean obtenidos, es imposible no relevar que la dinámica del comercio también se produce perdidas y que estas perdidas son tan reales

como las ganancias, aunque finalmente sean de menor magnitud que estas. Estas perdidas tienen diversas implicancias negativas debido a que como los recursos utilizados en las industrias perdedoras deberán ahora reasignarse iniciándose un proceso de desinversión sectorial y desempleo sectorial, además de otros costos de carácter no económico (13.).

Si bien es cierto que en un paradigma de *laissez faire* esto se considera parte natural del proceso y por lo mismo no justifica intervención, la realidad es que en la actualidad pocos economistas aconsejarían no hacer nada frente a esta “disfuncionalidad parcial” del comercio y seguramente la mayoría aconsejaría algunas o varias acciones de mitigación orientadas a aquellos que han sido perjudicados o “sacrificados” para obtener mayores beneficios agregados, de los cuales no participarán.

Posteriormente, sin embargo, la propia realidad contradijo la mayoría de los principios de la teoría clásica. El sistema de comercio internacional se desarrolló a partir de la década de los 60's con un componente muy importante de comercio entre países similares en términos de ventajas y especialización de factores. Sobre esta evidencia contradictoria a lo establecido por, entre otros, Ricardo, Heckscher and Ohlin, se desarrollan una serie de explicaciones que “depuran”, con base a las contradicciones observadas, la explicación clásica de la dinámica de generación beneficios del comercio internacional de bienes.

Entre otras explicaciones, la conocida como “Nueva Teoría del Comercio Internacional”, establece que la dinámica del comercio internacional también puede producir beneficios cuando se intercambian bienes similares. Esta dinámica “depurada” respecto de la explicación tradicional del comercio “inter-industrial” propone que el sistema de comercio internacional también puede generar beneficios intra-industrialmente, debido fundamentalmente a la verificación de que el modelo de “competencia perfecta” no es más que un modelo teórico super simplificado y prácticamente inexistente en la realidad, incluida la realidad del comercio internacional.

Esta contradicción fundamental respecto de la teoría clásica genera diversas cuestiones interesantes desde el punto de vista de la identificación de “disfuncionalidades” que podrían sugerir la necesidad de establecer dinámicas de regulación. Así, con el “nuevo” modelo, sin competencia perfecta, en la cual los rendimientos serían constantes (no crecientes a escala) y por lo tanto sin posibilidad de obtener economías de escala y que dado su “perfección” no asume “fallos” y rechaza cualquier intervención del Estado, será necesario incorporar en el

---

<sup>13</sup> Efectos sociales de la reconversión pueden ser la migración, los impactos territoriales, los efectos políticos, entre otros.

análisis de la dinámica de generación de beneficios el hecho que, en este nuevo paradigma de competencia imperfecta, ahora existen:

- a) Beneficios de las empresas por Economías de escala, principalmente basados en mayores desarrollos tecnológicos comparativos. Esta característica esta relacionada, primero a la posibilidad de acceder a mercados mayores niveles debido a la mayor apertura a comerciar internacionalmente y segundo a la creciente importancia de los costos fijos en ciertas industrias en las cuales la proporción de gasto en inversión y desarrollo es alta.
- b) Ganancia de los consumidores por diferenciación de la oferta. Este rasgo propio del avance de los procesos de industrialización y del desarrollo de la sociedad en general, donde los consumidores demandan la satisfacción de sus preferencias con mayor especificidad tanto de precios como de cualidades. Esta mayor especificación de la demanda, en condiciones actuales de factibilidad industrial y tecnológica, permite “crear diferenciación” entre productos similares; “reactivando” el principio de ventaja comparativa pero ahora intra-industrialmente y basado en una diferenciación subjetiva de la demanda.
- c) Efecto pro-competitivo debido a la liberalización. Este efecto se produce cuando el mercado se amplía como efecto de la apertura comercial a mercados internacionales y las empresas, incluidas las que tenían una posición de elevado control en el mercado doméstico, se enfrentan a competencia internacional generando un nuevo escenario de mayor competencia relativa (Tugores, 2018).

Todos estas nuevas variables por si mismas o combinadas, en especial el efecto pro-competitivo, que genera una presión adicional de capacidades competitivas a las empresas, suman factores que implican algún grado de disfuncionalidad (de la misma naturaleza de la asociada a la “industrias desventajadas comparativamente) ya que establecen dinámicas que dejan fuera (asumiendo las perdidas de la dinámica) a aquellos que no son capaces de alcanzar los niveles de competitividad requeridos, no alcanzan niveles de producción que permitan generar economías de escala o que no son capaces de satisfacer la nueva demanda ahora diferenciada, constituyéndose en una segunda instancia de disfuncionalidad con los mismos efectos de las “industrias perdedoras” del análisis de la dinámica en el paradigma de ventajas competitivas, es decir, aumento de beneficios netos que incluyen ganancias, pero también perdidas, materializadas en desaparición de empresas, desempleo, además de otros efectos no económicos ya mencionados.

Cabe indicar que esta disfuncionalidad propia de la dinámica de ajuste de las industrias existente en un país que decide abrirse al comercio internacional es, en términos globales (mundiales) duplicada, dado que cuando se produce en un país, también se produce en el otro con el cual se está comerciando, aunque de forma “espejo”, es decir que la contraparte internacional de las respectivas industrias ganadoras implica la existencia de una industria perdedora en el otro país. Esta lógica de disfuncionalidad exógena, es decir provocada más que por la estructura industrial nacional, por enfrentarse a mercados externos con estructuras Industriales con ventajas competitivas, también se presenta, aunque quizás con menor intensidad, dependiendo de las proporciones de comercio intra-industrial o inter-industrial en beneficio para estos últimos (Tugores, 2018).

En resumen, las disfuncionalidades identificadas, aun en el nuevo paradigma de la Nueva Teoría de Comercio Internacional, pueden definirse como el proceso de adecuación, reconversión o racionalización en las economías y que se consideran un “costo económico necesario” para obtener las ganancias netas que se logran cuando un país se abre al comercio internacional, y que además genera otros costos y por lo mismo conflictos de carácter político, social, territorial, entre otros de diversa índole.

Adicionalmente a la dinámica propia de la estructura del comercio, también existen dinámicas de política. El propio paradigma de competencia imperfecta implica la existencia de una variedad de combinaciones de “second best” lo que implica por cierto opciones de política y en consecuencia “estrategias” diversas de los gobiernos de los países para aumentar sus beneficios regulares, capturas los beneficios extraordinarios propios de la competencia imperfecta y disminuir sus perdidas al abrirse al comercio internacional, lo que implica una gran ampliación en la base analítica de la dinámica de beneficios del comercio internacional (Steinberg, 2004) (Krugman, 2012).

Esta ampliación de las variables consideradas como relevantes en el análisis de la dinámica de generación de beneficios del comercio cuando se incorporan factores determinantes de la industria y su estructura de mercado como los rendimientos crecientes a escala, las barreras de entrada y la diferenciación de productos <sup>14</sup>, además de componentes estratégicos, las externalidades tecnológicas, el aprendizaje por experiencia y la I+D, incluso cuando se

<sup>14</sup> A este respecto Federico Steinberg indica que “El comercio de los bienes que incorporan alta tecnología es más susceptible de ser explicado por estas nuevas teorías, donde los rendimientos crecientes de escala y las barreras de entrada a la industria juegan un papel determinante a la hora de configurar la estructura del mercado; sin embargo veremos como en prácticamente todos los sectores aparecen nuevas ganancias derivadas del comercio, debido especialmente a la sofisticación en la diferenciación del producto”. Steinberg, F. (2004) La nueva teoría del comercio internacional y la política comercial estratégica.

incluyen variables menos ortodoxas como la geografía o las contingencias históricas <sup>15</sup>, configuran un escenario mucho mas complejo, no solo para analizar la dinámica de generación de beneficios del comercio sino también al intentar identificar la propia dinámica de la regulación que seria necesaria para asegurar que el sistema de comercio internacional del país funcione como la sociedad determine, es decir, produzca los efectos esperados.

Estas eventuales nuevas dinámicas reguladoras mas complejas deberán ahora considerar o al menos pensar en considerar, además de la compensación a las industrias perdedoras (redistribución) ya identificadas previamente en un paradigma de competencia perfecta, todas aquellas intervenciones que pueden ser parte de un sistema de regulación para lograr capturar los beneficios extraordinarios, como podría ser estableciendo un subsidio o para proteger una industria naciente o estratégica creando un sistema de cuotas de importación o implementando aranceles aduaneros compensatorios, o incluso para incentivar alguna externalidad positiva como, por el ejemplo, la inversión en I+D que acelera el desarrollo tecnológico.

La mayor complejidad mencionada obliga también a un análisis en contraste con la propia definición de lo que es un sistema regulatorio, es especial de si un sistema de regulación se limita a mantener una serie de parámetros en ciertos niveles de comportamiento con el objeto de mantener su homeostasis y su sustentabilidad como consecuencia o en cambio incluye también mecánicas para incentivar una evolución progresiva a estados sistémicos diferentes eventualmente considerados “superiores” o incluso una transformación a sistemas de naturaleza distinta, por ejemplo, de naturaleza económica a una de ecológica.

Otro aspecto interesante se plantea al dar una mirada mas sistémica al comercio, entendiendo que las dos partes (países en comercio) son parte de un mismo sistema y no dos sistemas de comercio compitiendo entre si. La comprensión del sistema de comercio en competencia genera las mayores disfuncionalidades después de las generadas por la propia lógica de competencia en una visión únicamente eficientista.

De todas formas y hasta este punto, es posible indicar que tanto en sistemas de comercio internacional desarrollados en escenarios de alta competencia basados en diferencias como en otros caracterizados por escenarios mas complejos basados en la especialización,

---

<sup>15</sup> La relevancia de las contingencias históricas en la explicación de los beneficios del comercio fue elaborada por P. David en 1985 y aunque es una explicación considerada no-ortodoxa el Premio Novel Paul Krugman la incluye como una variable importante para entender la economía (Steinberg, 2004).

existen disfuncionalidades propias de la dinámica semi-perfecta o derechamente imperfecta de los mercados cuando desarrollan su función de generación de beneficios económicos, los cuales justifican la intervención de algún mecanismo o sistema de regulación.

Cabe también indicar que por si sola estas disfuncionalidades propias de la dinámica económica de generación de beneficios, como la salida del mercado de empresas, la eliminación de industrias provocan otros efectos económicos como el desempleo y otros no económicos (sociales, políticos, territoriales, etc.). La próxima tabla expone una muestra no exhaustiva de algunas disfuncionalidades propias de la dinámica de generación de beneficios netos de un sistema de comercio internacional.

Tabla Nro.1. Ejemplo de Disfuncionalidades económicas y potencial función reguladora.

Paradigma de Comercio Internacional	Factor determinante	Disfuncionalidad al operar en el Sistema de Comercio Internacional (efecto contrario al <b>outcomes esperados del sistema: Generación de Ganancias</b> )	Otras Disfuncionalidades subsecuentes:	Externalidades Negativas No económicas	Potencial Función (acción) Regulatoria
Ventajas comparativas. Competencia Perfecta o Competencia perfecta relativa (cuasi-competitiva) Industrias con mayor proporción de comercio inter-industrial	Optimo de Pareto. (Ricardo)	No existe, todos ganan.	No existen No son relevantes	-	Ninguna, no se justifica.
	Modelo de proporciones Factoriales (Heckscher-Ohlin)	Destrucción Industrial Efectos sobre la redistribución de la renta.	Desempleo Parcial, Políticas, Sociales, Territoriales, etc	-	Al menos asegurar la compensación Redistributiva.
Nueva Teoría del Comercio Internacional. Competencia Monopolística + Industrias con mayor proporción de comercio intra-industrial	Economía de escala (internas y externas) Diferenciación	Perdida de Empresas (productores menos competitivos) Destrucción Industrial Efectos sobre la redistribución de la renta. Perjuicios en ganancias (de los consumidores)	Desempleo Parcial, Políticas, Sociales, Territoriales, etc	-	Compensación Redistributiva" Políticas Sociales
	Beneficios Extraordinarios	Posiciones oligopólicas (altas barreras de entrada) por posición mono/oligopólica. Perdida de Empresas / Destrucción Industrial en el país socio de comercio	Represalias intra-sistema de comercio internacional (país competencia) acción multiplicadora de la disfuncionalidad o guerra comercial	los beneficios extraordinarios de los mercados oligopólicos con fuertes costos de entrada (que justificarían subsidios a la exportación),	Aranceles, subsidios (Política Comercial estratégica)
		Externalidades tecnológicas positivas	Represalias intra-sistema de comercio internacional (país competencia) acción multiplicadora de la disfuncionalidad o guerra comercial)	y las externalidades tecnológicas positivas, que justificarían el apoyo gubernamental a través de subsidios a la investigación y el desarrollo	Aranceles, subsidios (Política Comercial estratégica)

Fuente: Elaboración propia.

En general, el sistema genera beneficios y sus disfuncionalidades meramente económicas son pocas, pero pueden ser críticas debido a la complejidad de factores que las pueden provocar (el sistema de comercio es desde ya complejo), especialmente porque la existencia de autoridades (sociedades) diferentes involucradas en un mismo proceso de comercio (al menos dos países) establece, muchas veces, una escenaria de competencia por beneficios extraordinarios frente al cual los sistemas de regulación nacional no pueden reaccionar debido a su alcance doméstico. Cabe mencionar que las instancias de cooperación global o multinacional que podrían abordar esta disfuncionalidad agregada, principalmente la OMC, no solo funcionan con criterios económicos o comerciales, sino que los criterios estratégicos, políticos y geopolíticos también juegan un rol relevante.

### **3.2.2 Los resultados del comercio y su globalización**

El comercio ha llegado a nuestros tiempos en una posición central respecto de las expectativas sociales de mejora del bienestar, la correlación positiva entre el aumento del comercio y el crecimiento económico está en los discursos políticos de casi la totalidad de los países del mundo. En términos más prácticos, la sociedad en su conjunto espera que el comercio aumente sus beneficios económicos, produciendo además más empleo, mejores salarios e incluso mejore la desigualdad social.

Después de algunas décadas de implementación de políticas públicas el comercio ha tenido la oportunidad de mostrar o demostrar en el mismo devenir de las teorías que explican los beneficios del comercio, los resultados que han producido.

Los resultados de comerciar en un paradigma de liberalización absoluta o con una política comercial activa en un escenario que se ha complejizado desde países solo preocupándose de especializarse para comerciar a países intentando encontrar su lugar en cadenas de valor al tiempo que intentan capturar beneficios del comercio intra-industrial, solo le ha confirmado a quien observa esta evolución al menos, dos sentencias: abrirse al comercio es beneficioso, pero también produce daños (menores que los beneficios, pero daños al fin y al cabo) y estos daños no solo están determinadas por las características estructurales de un país respecto de sus ventajas comparativas, sino también de la incapacidad de los gobiernos de “manejar” bien su estrategia para incorporarse al comercio internacional, en especial cuando los mercados son oligopólicos o poco competitivos.

### Expectativas del Supra-Sistema

Desde que la idea de que el comercio genera beneficios netos incluso en mercado no competitivos, las políticas orientadas a aumentar el comercio han desplazado a aquellas que propendían al proteccionismo para sustituir importaciones y fortalecer la industria. En esta etapa de autarquía, las expectativas más bien estaban en la capacidad industrial nacional y su capacidad de aprendizaje y ahorro, que en lo que pudiera hacer el comercio internacional.

Después de los efectos de esta política en la balanza de pagos, producto del estancamiento de las exportaciones y las restricciones a las importaciones, pocas industrias lograron realmente fortalecerse lo que, acompañado tanto de crisis fiscales como de deuda, terminó por hacer a los países mirar al comercio internacional como fuente de beneficios.

Por su parte, la idea de que comerciar libremente con el resto del mundo traería beneficios para todos, idea que contaba con bases teóricas de portentos económicos como Ricardo, se convertiría en la idea dominante y sería el nuevo “santo grail” del crecimiento y el desarrollo de los países, el cual indicaba que la especialización en bienes con mayor proporción del factor abundante en el país traería beneficios a todos, empresas y consumidores.

Posteriormente, en la década de los 90', Krugman y otros incluso anuncian que al menos se sumarian dos fuentes más de beneficios, el comercio intrainustrial y los efectos pro-competitivos. Las expectativas de las sociedades que tomaban el camino de apertura comercial construyendo e institucionalizando sus sistemas de comercio internacional e incluso estableciendo “autoridades” para definir estratégicamente este camino, estaban ya definidas: beneficios económicos para sus participantes, crecimiento económico para el país y desarrollo para la sociedad y su población. Es decir, paradójicamente las mismas expectativas que se tenía en la autarquía, pero ahora renovadas al observar el éxito que algunos ya mostraban tomando un camino de liberalización comercial.

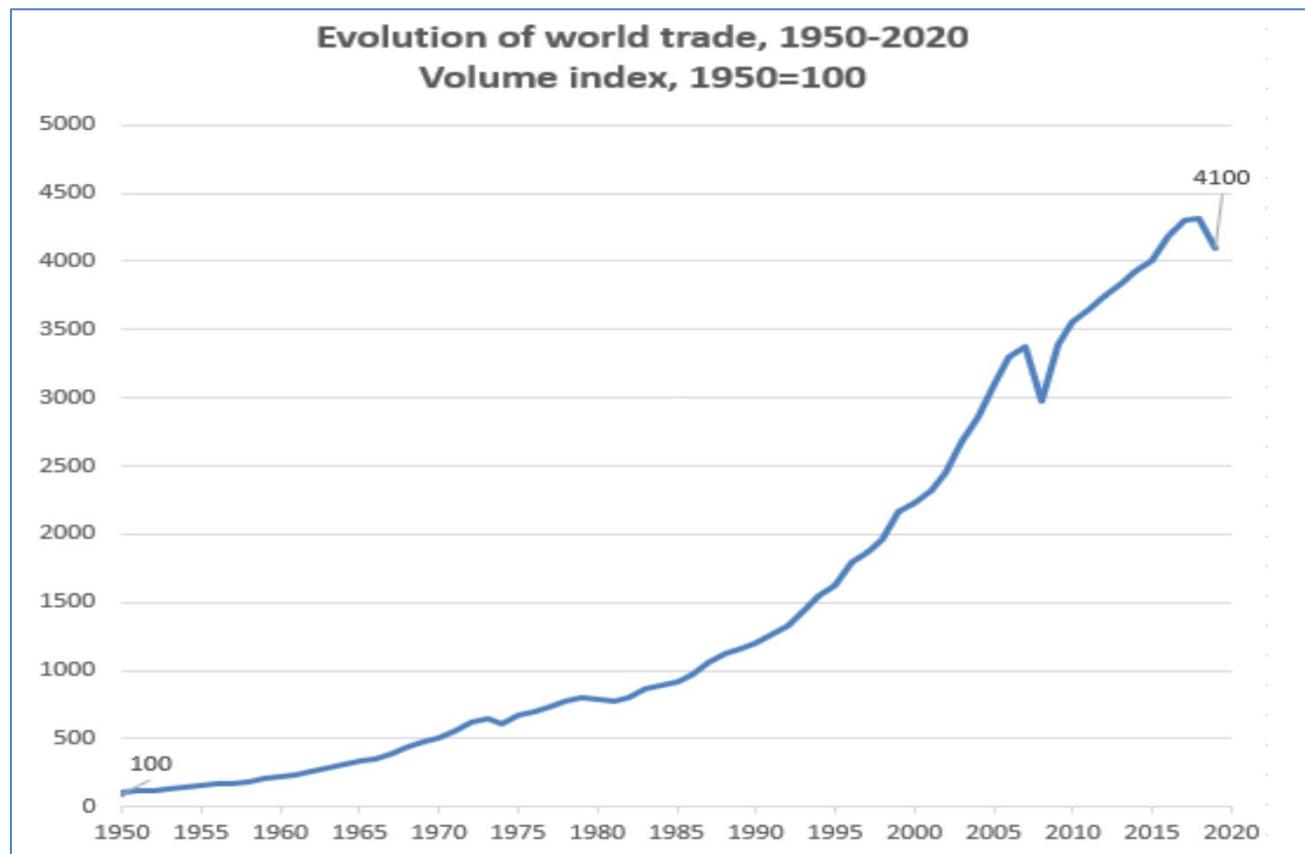
### Los Resultados en la Realidad

#### a) Comercio

Desde sus orígenes, hace miles de años, el comercio siempre ha estado en aumento, sin embargo, la llamada era de la globalización es un periodo inédito en la historia. Desde la creación del GATT en los 50's la promoción del comercio ha multiplicado su actividad en 40

veces (4100% entre 1950 y 2020). Hoy, en que los aranceles promedian el 9%, el comercio aumenta entre 4% y 5% anual. La Grafica presenta la evolución del comercio desde 1950 y muestra el exponencial crecimiento del comercio internacional desde que se inició la promoción organizada de su actividad a nivel global (WTO, 2021).

Grafica.4. Evolución del Comercio Mundial 1950-2020.



Fuente: World Trade Organization (2009). [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/statis\\_s/trade\\_evolution\\_s/evolution\\_trade\\_wto\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/trade_evolution_s/evolution_trade_wto_s.htm).

En los últimos años el comercio ha experimentado una difícil evolución debido a la crisis mundial del 2008, a la desaceleración ocurrida en el periodo 2012-2015, cuando el comercio solo creció un 1,5% en 2015 (UNTAC, 2017) y la posterior emergencia de la pandemia del COVID-19 que provocó graves efectos en la economía, los más graves desde la segunda guerra mundial, y en el comercio internacional, que en Mayo del 2020 marcó una caída de un 17,7% respecto del año anterior (Banco Mundial, 2020). Sin embargo, en términos históricos, el sistema del comercio internacional, desde que se han implementado medidas de facilitación del comercio, principalmente consistentes en rebajas arancelarias y últimamente medidas de eliminación de barreras técnicas y procedimientos regulatorios en frontera, ha producido en términos cuantitativos un alza sostenida de la actividad comercial.

transfronteriza, lo que sumado a la globalización de las cadenas de producción han generado un amplio crecimiento de los movimientos transfronterizos de mercancías.

b) Comercio, ganancias y crecimiento.

Probablemente las expectativas de ganancias económicas para quienes participan en el comercio internacional, es decir, empresas exportadoras e importadores de bienes y servicios, trabajadores de estas empresas y consumidores de ellos, son muy incentivadoras. El sueño de empresas de participar en el mercado internacional y de los consumidores de acceder a bienes que solo ven por televisión o internet motiva a muchos a apoyar los esfuerzos por su promoción.

Pero mas allá de las expectativas, la realidad respecto de los resultados sistémicos es bastante mas discutible. Si bien es cierto que muchas empresas consiguen incorporarse exitosamente a esta dinámica de competencia internacional, en magnitudes que prueban el beneficio neto en términos globales, el paso de obtener competitividad internacional no es algo trivial y puede generar “perdedores” en magnitud menores que los ganadores, pero social, cultural o políticamente muy relevantes (Krugman, 2012).

El objetivo de este trabajo no es hacer un análisis de las ganancias del comercio sino mas bien de describir la dinámica de este y sus potenciales disfuncionalidades que pudieran configurar la funcionalidad de un sistema regulatorio que tiene por objeto mantener la sustentabilidad del sistema, hasta este punto, en términos económicos y algunos aspectos de bienestar social.

En el marco de lo anterior, y asumiendo el casi absoluto consenso entre los economistas respecto de los beneficios netos del comercio, las discusiones se centran básicamente en los beneficios en el sistema económico en general, principalmente respecto del aporte de este al crecimiento económico y consecuentemente al desarrollo de los países, incluyendo objetivos de desarrollo sustentable.

En consecuencia, entendiendo que la dinámica del comercio es, en términos netos, positiva, esto implica que la dinámica del comercio internacional es capaz de generar mayor cantidad de beneficios económicos que lo perjuicios que provoca su proceso de adaptación (destrucción) productiva a confrontar, los agentes económicos que participan en ella, la dinámica de competencia internacional, lo anterior sin considerar externalidades. Ahora bien, la relación entre el aumento del comercio y el crecimiento general del país es otra discusión.

Es de general aceptación entre economistas que las ganancias provenientes de los aumentos continuos de la productividad que supuestamente genera abrirse al comercio, permiten esperar un efecto positivo en el crecimiento económico, sin embargo, esta cadena de efectos al parecer es mas compleja de lo previsto. Cabe indicar en este punto que la propia dinámica de crecimiento de un sistema económico es aun un área de discusión amplia y por lo tanto la contribución del comercio internacional a este también lo es.

La mayoría de los economistas concuerda en que el crecimiento esta principalmente asociado a la acumulación de capital físico y la acumulación de conocimiento tecnológico y humano. (Grossman y Helpman, 2015). En esta lógica, la apertura al comercio tanto aportaría a incentivar la inversión en bienes de capital los cuales disminuyen sus precios, como al aumento del conocimiento (innovación) al acceder a mercados mas amplios, con mayores retornos y mas competitivos. Sin embargo, los estudios de los economistas siguieren que ambos factores pueden no tener los efectos esperados de crecimiento ya sea por que la acumulación de capital físico presenta rendimientos decrecientes como porque tanto el efecto de escala, a favor de la competencia y el efecto de difusión del conocimiento pueden presentar tanto efecto pro-crecimiento como pro-empeoramiento (Grossman y Helpman, 2015) (Melitz y Trefler, 2012).

Es en esta ambigüedad o incertidumbre en los resultados del comercio, en términos de crecimiento económico, especialmente al analizar variables tradicionales de la economía en los que no se incluían factores políticos, institucionales o culturales, que nos permite intuir al menos que existen una compleja relación tanto entre los elementos propios de un sistema de comercio internacional y los del propio sistema económico, como entre estos y su entorno legal, político, social y cultural.

Es posible indicar en este sentido que el comercio de seguro genera beneficios económicos netos para sus participantes (y daños a otros aunque en menor magnitud) y también tiene el potencial de promover el crecimiento económico si es acompañado por otras políticas publicas, en especial aquellas que apuntalan el conocimiento, la innovación y el desarrollo tecnológico Estevadeordal y Taylor (2013) , y aquellas que fortalecen otros aspectos no económicos como los factores políticos e institucionales (Rodríguez y Rodrik (2001) y Easterly (2005) ).

### c) Comercio y Bienestar y Desarrollo.

Probablemente las dos variables de resultado mas recurrentes de analizar respecto de la apertura al comercio, después de las expectativas de crecimiento económico neto, son aquellas relacionadas con el empleo, la pobreza y la desigualdad. Las expectativas sociales, especialmente de países en desarrollo, basadas con fe en el modelo de proporción de factores, eran que los países abundantes en mano de obra al exportar productos trabajo-intensivos e importar capital físico generaría aumento de salarios, menores retornos de capital y, por lo tanto, disminución de la desigualdad en el ingreso. Los resultados de los modelos exportadores de Asia confirmaban las expectativas de mayor empleo y menos desigualdad (Wood, 1997).

Sin perjuicio de lo anterior la realidad una vez mas ha resultado ser mas compleja, ni la supuesta mejora de salarios impulsada por una explosión de exportaciones de bienes intensivos en mano de obra ni la supuesta eficiente reasignación de factores (en este caso trabajadores) de industrias destruidas a otras con ventajas comparativas, se ha producido en países que en su vía al desarrollo ponen gran parte de sus expectativas de crecimiento y desarrollo en el comercio internacional (BID, 2019). Aun mas, en muchos casos, entre otras cosas como la irrupción de China, debido a que las nuevas tecnologías existentes demandaban trabajadores mas calificados, muchas veces, en especial en periodos de liberalización acelerada, los trabajadores no calificados sufrieron el peso de las perdidas del comercio.

La relación entre el comercio internacional y el empleo es una de las relaciones mas relevantes en términos de expectativas. Las expectativas de mayores y mejores empleos se han confrontado con los graves efectos sufridos por los trabajadores en muchos países que abrieron sus economías al comercio internacional, abriendo probablemente la grieta mas profunda entre la población y quienes apoyan políticas pro-comercio. En términos sistémicos, los efectos del crecimiento del comercio en la tecnología y de esta en el mercado laboral son hoy en día centro del debate tanto en ámbitos académicos como en el político e incluso en cotidiano de la población. El miedo generado por la incorporación de mayor tecnología en las empresas mas grades y competitivas que al demandar conocimientos especializados en un mercado laboral friccionado que produce eliminación de puestos de trabajo, desigualdad salarial y trabajo informal. (Dix-Carneiro y Kovak, 2017).

Si bien es cierto, relacionar los principales problemas en el mercado del trabajo únicamente con la apertura al comercio internacional, es injusto dado que a nivel de sistema económico existe otras políticas relevantes tanto económicas (especialmente monetarias y fiscales) como laborales y sociales que inciden en estos resultados, no es menos cierto que los cuestionamientos a los efectos del comercio de parte de grandes masas de trabajadores esta instalada y es parte de muchos discursos políticos, incluso en países desarrollados.

A la luz de estos antecedentes es posible deducir que a medida que analizamos la dinámica de generación de beneficios de un sistema de comercio internacional y lo intentamos relacionar tanto con el crecimiento económico

Hasta el momento, es posible descartar al menos tres cuestiones:

La primera, que la propia dinámica económica del sistema de comercio internacional si bien produce beneficios netos, requiere de mecanismos de compensación económica de las perdidas absolutas producidas por las disfuncionalidades propias de la competencia imperfecta, además de compensaciones por las externalidades no económicas propias de un sistema basado en la eficiencia técnica, estas ultimas las cuales podrían teóricamente, si superan los beneficios económicos netos, ser consideradas socialmente inviables.

Segundo, mas allá de la dinámica económica de producción de beneficios del comercio, y en relación con las expectativas también económicas, pero de crecimiento del país, el sistema de comercio puede producir como *outcome* una aceleración del crecimiento del país (pero que no se sustenta sin la incorporación de otros “catalizadores” complementarios de naturaleza institucional, demográfica o educacional entre otras (Estevadeordal y Taylor, 2013). Lo anterior implica que también se requiere de la acción de mecanismos políticos e institucionales eficaces que, actuando independientemente de intereses particulares, aseguren una adecuada distribución de los beneficios y una justa compensación por perjuicios a quienes son afectados por las disfuncionalidades del comercio.

Tercero, es que en una ultima dimensión de análisis, la sociedad, además de esperar una correcta funcionalidad económica del sistema de comercio internacional expresada en beneficios a nivel del comercio-industria/consumidores y a nivel de país en términos de crecimiento, espera, que la dinámica de su sistema de comercio internacional sea además funcional a su proyecto político-social de desarrollo o al menos no sea disfuncional a este en términos netos.

Este ultimo nivel de expectativas refuerza la necesidad de una institucionalidad política (gobierno de la autoridad) y regulatoria (en el mas amplio sentido del concepto “gobierno de los sistemas”) fortalecida que asegure que los resultados que la dinámica del comercio internacional produce se mantengan en rangos aceptable tanto en su dimensión económica interna, como en su dimensión económica agregada y su dimensión socio-política general, como todo sistema que debe mantenerse en homeostasis interna y con su entorno (económico y social) para asegurar su sustentabilidad actual y futura.

A esta altura es posible deducir que existe al menos tres niveles de regulación, aquella necesaria para corregir disfuncionalidades propias del sistema de comercio internacional que provocan efectos contrarios a la creación de beneficios económicos. Aquellas necesarias para controlar efectos en su supra sistema económico, y otras en su supra sistema social.

Paralelamente existe otra complejidad. Toda este análisis debe además considerar el hecho que cuando un país participa del comercio internacional lo hace estableciendo un sistema de intercambio de bienes con otro país el cual gobierna la otra mitad del proceso, esto implica que existe aun otra dimensión compleja en las mismas dimensiones ya indicadas pero ahora a nivel global, la dinámica del sistema global de comercio internacional como supra-sistema incorpora complejidades no solo de naturaleza económica que se manifiestan en una guerra de “*rent shifting*” en el ámbito político comercial, también influyen, muchas veces de manera muy decidora, aspectos sociales, culturales y geo estratégicos. Esta supra dimensión global del sistema de comercio también configura la discusión respecto de la institucionalidad política y regulatoria global.

### **3.2.3 La promoción del comercio**

Internalizada la potencialidad de beneficios del comercio internacional, tanto el mundo académico como en el político, y visibilizadas sus complejidades, los esfuerzos han estado orientados a qué tanto sus dinámicas beneficiosas sean fortalecidas, como a que sus disfuncionalidades que generan costos sean controladas o reguladas. En este marco, los proyectos que tienen por objeto promover el crecimiento del comercio hoy en día son un eje central, tanto de propuestas políticas nacionales para enfrentar el desafío del crecimiento y desarrollo como de iniciativas globales con el mismo objeto, con especial foco en los países en desarrollo y menos desarrollados.

Sin embargo, las iniciativas para promover el comercio se inician a la par con las críticas de Adam Smith al mercantilismo en el siglo XVIII. De ahí en adelante, la implementación de políticas orientadas directa o indirectamente a facilitar el comercio entre países, se sucedieron en una combinación de efectos por avances tecnológicos y de infraestructura del transporte y medidas de disminución de aranceles y cuotas de importación, todas las cuales implicaron facilitar el comercio en términos de eficiencia, es decir, reduciendo el costo de estas transacciones internacionales.

Ya en el siglo XX, en forma posterior a la II guerra mundial y como consecuencia del compromiso de Bretton Woods, se crea el GATT (1947), el cual centraliza en una sola organización de carácter global los esfuerzos de facilitación del comercio apuntando principalmente, como su nombre lo indica, al comercio y los aranceles aduaneros. Hoy en día, la Organización Mundial de Comercio OMC, sucesora del GATT desde 1995, declara como objetivo lograr que el comercio se realice de la forma más fluida, previsible y libre posible permitiendo la óptima utilización de los recursos mundiales estimulando así el crecimiento económico y el empleo de los países sin perjuicio de la protección de los consumidores, el medio ambiente u otros bienes públicos. En el marco de estos objetivos, la OMC actúa como institucionalidad coordinadora para la negociación de acuerdos comerciales bi/multilaterales entre sus países miembros <sup>16</sup> y como reguladora del cumplimiento de estos acuerdos.

En general, los efectos de las medidas liberalizadoras del comercio se pueden dividir en dos períodos atendiendo a los énfasis de sus medidas. Un primer periodo donde el principal objetivo fue rebajar aranceles aduaneros a través de acuerdos multilaterales y bilaterales donde se acuerdan disminuciones reciprocas de derechos arancelarias y otros impuestos y tasas, y un segundo periodo donde el concepto de facilitación del comercio se refiere más bien a la simplificación de los procedimientos y controles aplicados al movimiento transfronterizo de bienes propios de una cadena de suministro internacional que implican rebajas de los costos de transacción internacional.

En los últimos años los esfuerzos por facilitar el comercio se han intensificado, no solo se ha negociado y firmado el Acuerdo de Facilitación del Comercio en desarrollo desde la Ronda de Doha en 2001, principal iniciativa mundial a este respecto, sino también desde otras iniciativas implementadas tanto por USAID y la *European Commission* potenciadas además

---

<sup>16</sup> La OMC cuenta actualmente con 159 países miembros al 2021.

por iniciativas de seguridad del comercio surgidas después de los atentados terroristas en USA del 11 de septiembre de 2001.

Cualquiera sea el origen de las iniciativas de facilitación del comercio, todas ellas incluyen como principales medidas la implementación de modificaciones que simplifican y armonizan procedimientos que deben realizar quienes participan en el comercio exterior principalmente al momento de cruzar sus mercancías por las fronteras. Estos procedimientos se refieren principalmente a las formalidades regulatorias y administrativas que deben cumplir los participantes de una cadena de suministro internacional (principalmente importadores y exportadores), relacionadas con la obtención, presentación, comunicación y procesamiento de datos requeridos por las autoridades como requisito para autorizar el movimiento de bienes a través de las fronteras.

La agenda de facilitación del comercio ha estado presente en la OMC desde la primera reunión ministerial en 1996, sin embargo, es en la Ronda de negociaciones realizada en Doha en 2001 en que el acuerdo se materializa en el FTA, reforzando su carácter eminentemente técnico para la liberalización del comercio entendiendo esta como la simplificación y armonización de los procedimientos de movimiento transfronterizo de bienes. Cabe indicar que en otros ámbitos internacionales como el FMI y el Banco Mundial el concepto de facilitación del comercio se usa muchas veces en un significado más amplio abarcando cuestiones como las políticas de competencia, la contratación pública, los obstáculos técnicos al comercio OTC, entre otros.

En lo medular, el Acuerdo de Facilitación del Comercio, entrado en vigencia el 22 de Febrero de 2017 después de la ratificaciones de los dos tercios de los países miembros de la OMC, además de contener medidas para la cooperación entre autoridades fronterizas (principalmente aduaneras) y disposiciones de asistencia técnica, contiene medidas de agilización de movimiento transfronterizo de bienes. Así entonces, el acuerdo de facilitación del comercio es un esfuerzo de liberalización comercial, cuyo principal objetivo es la eliminación de obstáculos operativos o ineficiencias de la cadena de suministro internacional al momento de traspasar las fronteras que significan costos de transacción para los agentes económicos, principalmente empresas importadoras exportadores, de transporte, agencias,

etc. Según la OMC esta reducción de costos transaccionales podría llegar a un 14,3% del costo del comercio en promedio <sup>17</sup> y específicamente se trataría de rebajas por:

- Costos regulatorios relacionados con procedimientos administrativos requeridos para el movimiento transfronterizo de las mercancías y sus medios de pago.
- Gastos por servicios relacionados seguros y gestión en puertos.
- Gastos indirectos por retrasos en trámites de despacho de mercancías
- Gastos indirectos por falta de previsibilidad en la naturaleza, aplicación o interpretación de las normas regulatorias con efectos de obsolescencia en las mercancías.

En términos sistémicos para la economía, aun considerando que los costos de transacción del comercio internacional siempre son más altos que los del comercio doméstico, cualquier reducción de aquellos, sumado a mejoras en procedimientos administrativos, generan efectos dinámicos positivos en el volumen del comercio, en los niveles de competencia y por ende en la eficiencia y en la inversión. Por su parte cabe indicar que los programas de facilitación comercial también llevan costos, principalmente al sector público, producto de la necesaria modernización de agencias regulatorias como aduanas y otros servicios públicos (Sanidad, Agrícola, etc.), aunque también pueden significar ciertos ahorros en papeleo y disminución del personal necesario para tareas de control fronterizo.

---

<sup>17</sup> *Estimación de los beneficios del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, Informe sobre el Comercio Mundial 2015, Organización Mundial de Comercio.*

## Capítulo 4. Seguridad, Desarrollo Sustentable y Riesgos Globales

Al realizar análisis contextual de la sociedad como supra sistema, con el propósito de contextualizar tanto la operación de los sistemas de comercio como la institucionalidad que los sistemas que los regulan con el propósito de controlar sus disfuncionalidades, es casi imposible no hacerlo desde un enfoque sociológico del riesgo. Las tesis expuestas por el sociólogo alemán Ulrich Beck en su obra *La Sociedad del Riesgo: Hacia una nueva modernidad* (1986) sumadas a teóricos como Anthony Giddens, de cierta forma, han dirigido el debate sobre las dinámicas de riesgo que están presentes en la sociedad actual y, en el caso de Beck, como estas se han convertido en un fenómeno global a la par del proceso globalización.

Desde esta perspectiva, la sociedad contemporánea ha transitado desde una sociedad industrial a una de modernidad tardía, donde amenazas y peligros se han hecho omnipresentes (aunque distribuidas inequitativamente) como resultado, entre otros factores, por el proceso de globalización (Beck, 1999). Así, en este marco, la gestión para la minimización de estos riesgos es un tema fundamental tanto en la vida cotidiana como en la arena política y que, a diferencia de los riesgos naturales (mayoritarios en el pasado) los riesgos modernos son producto de la acción de las personas y por lo tanto existen responsables a los cuales indicar.

A nivel internacional, la institucionalidad ha desarrollado paralelamente un nuevo marco teórico en torno al concepto de seguridad humana asociado a derechos y libertades multidimensionales, incluyendo aspectos económicos, alimentarios, de salud, ambientales, personales, comunitarios y políticos. Esta nueva forma abordar los derechos de las personas frente a una sociedad plena de riesgos provocados a resultado en una nueva operacionalización de los factores relevantes tanto para la seguridad como para la conceptualización del desarrollo socio-económico, además de un impulso para una agenda sobre desarrollo sustentable.

El comercio internacional tiene también, en este marco, un rol relevante, no solo porque económicamente ofrece una de las principales apuestas políticas para fomentar el crecimiento económico en la mayoría de los países, y a partir de ello posibilitar el desarrollo, sino porque también, mas allá de las disfuncionalidades propias de la dinámica económica en ambientes no competitivos y sus efectos en la seguridad humana, porque además,

producto de los avances tecnológicos, en comunicaciones, transporte, etc. han ofrecido la factibilidad técnica y financiera para hacer posible un crecimiento inédito de actividades ilícitas asociadas al comercio transnacional que afectan directamente la seguridad humana en múltiples dimensiones y cuya principal responsabilidad de hacer frente a estos riesgos recae en la institucionalidad del estado. El público exige, cada vez con más fuerza, al Estado para que los proteja.

En este capítulo se explicará el concepto de seguridad humana como base de la nueva conceptualización del desarrollo, la relación entre desarrollo sustentable, su agenda y el comercio internacional y los riesgos que surgen de las dinámicas del comercio internacional, tanto de aquellas provocadas por sus disfuncionalidades intrínsecamente económicas, como las propias de la evolución tecnológica y la globalización.

## **4.1 Riesgos, seguridad y desarrollo**

### **4.1.1 El concepto de riesgo**

Desde un punto de vista técnico, riesgo es definido como la combinación entre la probabilidad y la magnitud, de un daño, desastre o cualquier otro evento indeseado. Esta definición permite a quienes trabajan con estos riesgos, agentes de seguros, ingenieros y matemáticos en general, a poder calcularlos estableciendo una matriz de combinaciones entre las probabilidades de que ocurra el evento y la magnitud de las perdidas o daño producido por este.

Sin embargo, en términos sociales esta definición es algo más compleja, aunque los elementos de la definición técnica son útiles para la comprensión de como un riesgo es construido (probabilidad x consecuencia) en una dimensión social el riesgo puede ser entendido en al menos dos perspectivas. La primera entiende el riesgo como un problema central de la sociedad de hoy (modernidad tardía) y producto propio de la acción humana y por lo tanto de su responsabilidad. Para abordar estos riesgos se espera que sean los expertos quienes deben identificarlos y calcularlos (prevaleciendo sobre las creencias ancestrales o religiosas), sin embargo en la actualidad frente a las posiciones contrapuestas de estos expertos, la inacción o incompetencia de los gobiernos y que es la propia acción de la ciencia y la modernización la que produce los riesgos, potenciando una sensación de incertidumbre en la población y por lo tanto configurando los riesgos como conceptos de alto contenido político (Beck, 1986).

La segunda entiende el riesgo mas bien como una figura cultural-simbólica, es decir que el riesgo es parte de los conocimientos y prácticas culturales de una comunidad y que se basa en expectativas y responsabilidades sociales (Douglas, 1982, 1992). En este sentido el riesgo es un constructo social y no individual y, al igual que en la concepción de Beck y Giddens, es de carácter político al tener intrínseco una relación de responsabilidad y culpa. Sin embargo, en esta concepción del riesgo este no emerge de la modernidad, sino que se configura como estrategia cultural frente al peligro o amenazas que la comunidad percibe de lo “externo”, por lo que las creencias y prácticas institucionales que materializan esta estrategia tienen por finalidad mantener la cohesión social, la estabilidad y el orden en el sistema social. En esta visión antropológica de entender el riesgo, este constructo cultural funciona para proteger la “frontera” del sistema social operando como una “aduana simbólico-moral”, en salvaguarda del orden social interno, definiendo el riesgo finalmente como un constructo ético y moral, además de político.

Cualquiera sea la dimensión del análisis, parece ser que, hoy en día, el fenómeno del riesgo es muy determinante en la organización de la vida humana, tanto en cuanto a las respuestas individuales, como principalmente en las respuestas institucionales formales e informales, las que se organizan dependiendo de la forma en como los peligros naturales, sociales o tecnológicos emergentes son visualizados, codificados y procesados por los miembros de una sociedad y como las responsabilidad son atribuidas.

#### **4.1.2 Seguridad humana y desarrollo (Conceptos y relaciones)**

Como se indicó anteriormente, la identificación de los riesgos es, además de individual, un fenómeno de construcción social que la define no solo en términos de su naturaleza sino también en términos de sus responsabilidades. Esto implica que la definición sobre que es entendido como riesgo y cuales serán los mecanismos para enfrentarlos será una decisión que además de estar determinada por los momentos históricos, la disponibilidad de recursos, la cultura, a su vez determina la acción social de protección de los responsables, lo que, en la actualidad, mayormente se atribuye al Estado.

El surgimiento de Estado de Bienestar en Europa, probablemente la mas avanzada respuesta en la sociedad moderna de un sistema de protección social, es un ejemplo de como ante la percepción de diversos riesgos socio-económicos percibidos por las poblaciones de varios países europeos en los años 30's generó una dinámica de asignación de responsabilidad hacia el Estado y, en un proceso de construcción política, diseño y

materializó esquemas de protección para gestionar los riesgos económicos y sociales que la sociedad europea acordó estar expuestos peligrosamente.

En términos prácticos, estos riesgos son acontecimientos de diversa naturaleza (enfermedades, accidentes, falta de recursos) que comprometen la capacidad de las personas para asegurarse a si mismo su integridad personal, social o cultural, y respecto de los cuales, si se está desprotegido, provoca sentimientos de inseguridad (Castel, 2003). Sin embargo, la inseguridad es un sentimiento humano y por lo mismo universal, lo que implica que, en general, en todas las sociedades modernas existen, en diversos grados, sistemas de protección generados por estos mecanismos de identificación social de riesgos y asignación de responsabilidades, fundamentalmente al Estado.

En coherencia con lo anterior, en 1948, en el seno de la ONU, se establece que los seres humanos tienen ciertos derechos que son inalienables y universales, y que fundamentalmente apuntan al derecho de los hombres a estar “libre de temor”, es decir, el derecho a la seguridad humana (UNTFHS, 2009).

### Seguridad Humana

La seguridad humana como concepto se empieza a construir desde teorías basadas en la seguridad nacional centrada en el Estado y enfocada en la integridad territorial y política además de cuestiones responsivas a amenazas de carácter externo relativas a capacidades militares y en general de defensa. Con la Declaración de Derechos humanos en 1948 un nuevo concepto de seguridad de carácter antropocéntrico ha enfocado el desarrollo teórico y práctico con un enfoque hacia la “libertad del temor” y la “libertad de miseria” <sup>18</sup>.

Desde este giro conceptual desde un enfoque basado en soberanía y territorialidad a uno basada en la libertad de miseria y del miedo humano, se empiezan a desarrollar una serie de instrumentos internacionales con objetivos relacionados con derechos humanos. En consecuencia, tratados y convenciones internacionales para proteger a la población de la

---

<sup>18</sup> El Instituto Interamericano de Derechos Humanos menciona que “Las frases “libertad del temor y libertad de la miseria”, incorporadas en la Declaración, fueron utilizadas por primera vez por el Presidente de Estados Unidos Franklin Delano Roosevelt en su discurso ante el Congreso del 6 de enero de 1941, en el cual enumeró las cuatro libertades que guiarían el acercamiento de Estados Unidos al mundo: la libertad de expresión, la libertad de culto, la libertad de la miseria y la libertad del miedo. Posteriormente, la libertad de la miseria y la libertad del miedo fueron mencionados en la Carta del Atlántico suscrita el 14 de agosto de 1941, por el Primer Ministro de Gran Bretaña Winston Churchill y el Presidente de Estados Unidos Franklin D. Roosevelt. Estos conceptos, a criterio de Edward Stettinius Secretario de Estado de Estados Unidos de ese entonces, serían los componentes integrales de la estrategia de paz de las Naciones Unidas: “La batalla por la paz debe ser librada en dos frentes. El primer frente es el de la seguridad, en el cual vencer significa conquistar la libertad para vivir sin temor, y el segundo es el frente económico y social, en el cual la victoria significa conquistar libertad para vivir sin miseria. Sólo la victoria en ambos frentes puede asegurarle al mundo una paz duradera”. [https://www.iidh.ed.cr/multic/default\\_12.aspx?contenidoID=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad](https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoID=8c1a302f-f00e-4f67-b3e6-8a3979cf15cd&Portal=IIDHSeguridad).

discriminación racial o contra la mujer, contra la tortura y otros tratos degradantes, y a favor de la protección de derechos civiles y políticos, derechos del niño de los trabajadores, los migrantes, los discapacitados y en general, de una serie de otros derechos económicos, sociales y culturales, se construye desde 1965 hasta 2006, las bases del marco jurídico internacional de derechos humanos y sienta las bases del nuevo concepto de seguridad humana.

El Informe de Desarrollo Humano de 1994, define la seguridad humana como el “derecho a la protección frente a amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión y toda otra alteración súbita y dolorosa de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad”. En este marco la Seguridad Humana integra fundamentalmente tres tipos de libertades: la libertad del miedo, la libertad de la necesidad o de la miseria y la libertad para vivir con dignidad. Estas libertades, según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo deben ser reforzadas por medio de dos estrategias: la protección y el empoderamiento.

Por su parte, la Comisión de Seguridad Humana de la ONU define seguridad humana como “la protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que mejoren las libertades humanas y la realización de las personas”. Según se explica en su informe *Human Security Now*, esta definición implica que la protección las libertades fundamentales del ser humano debe realizarse tanto frente a situaciones presentes estructurales como a situaciones de amenazas críticas contingentes mas graves y que esta protección debe incluir la creación de sistemas políticos, sociales, económicos, medioambientales, entre otros, que aporten a la supervivencia, el sustento y la dignidad de las personas

En la actualidad, la seguridad no esta relacionada con la amenaza de un holocausto nuclear, sino mas bien, es mas bien un concepto multidimensional dado que esta vinculada con diversos aspectos de la vida humana, desde la pobreza y la migración ilegal hasta las pandemias y el cambio climático. En particular el Informe de Desarrollo Humano del PNUD establece siete categorías para la seguridad humana: la seguridad económica, alimentaria, de la salud, ambiental, personal, de la comunidad y política. En la tabla siguiente se ejemplifican cada una de ellas.

Tabla 2: Posibles tipos de amenazas para la Seguridad Humana

<b>Tipo de seguridad</b>	<b>Ejemplos de principales amenazas</b>
Seguridad económica	Pobreza persistente, desempleo
Seguridad alimentaria	Hambre, hambruna
Seguridad sanitaria	Enfermedades infecciosas mortales, alimentos no seguros, desnutrición, falta de acceso a cuidados sanitarios básicos
Seguridad medioambiental	Degrado medioambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales, contaminación.
Seguridad personal	Violencia física, delitos, terrorismo, violencia doméstica, mano de obra infantil
Seguridad comunitaria	Tensiones étnicas, religiosas o causadas por otras identidades
Seguridad política	Represión policial, abusos de los derechos humanos.

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano 1994 del PNUD y la HSU-OCAH.

Cabe indicar, que la seguridad humana se basa, además de valores de seguridad multivariable, en el valor de la estabilidad y la sostenibilidad de los beneficios para el desarrollo y el bienestar humano, lo que implica que ante la repentina emergencia de situaciones que empeoran la seguridad humana tales como conflictos, crisis económicas, pandemias, desastres naturales, donde las personas sufren deficiencias y privaciones repentina, la seguridad humana obliga a los responsables a proteger a los afectados y sus niveles de desarrollo alcanzado (Commission on Human Security, 2003).

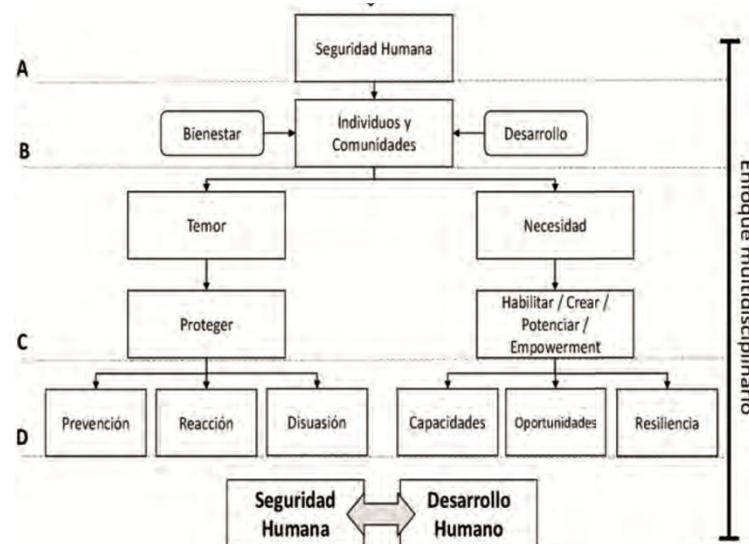
Respecto de los sistemas de protección para el logro de la seguridad, la Comisión de Seguridad Humana los define como las estrategias establecidas por los Estados, las Agencias Internacionales, Las ONG y el Sector Privado, tales como normas, instituciones y procesos que tienen por objetivo el proteger a las personas de las amenazas (Commission on Human Security, 2003). Cabe indicar que la protección lleva implícito un enfoque “descendente”, en contraste con el enfoque ascendente de la estrategia de empoderamiento, lo que significa que, reconociendo que las amenazas que enfrentan las personas están fuera del control de ellas, la protección requiere ser sistemática, integral y preventiva y que la primera responsabilidad en ello la tienen los Estados, sin perjuicio del rol importante que juegan en esto las organizaciones internacionales, la sociedad civil las ONG y el sector privado.

### Seguridad Humana y Desarrollo

La relación entre seguridad y desarrollo no solo es obvia a nivel intuitivo, la necesidad de que el ser humano cuente con un conjunto de condiciones y atributos en el entorno en que vive, es también para el ámbito científico social, una condición básica, permisiva y necesaria para que este se desarrolle apropiadamente en toda su dimensión (LeviStrauss, 1986).

La capitalización y gestión de recursos contextuales desde una situación presente y su utilización para el logro de objetivos específicos, individuales o sociales, proyectando su actual condición a una de mayor beneficio en el futuro, requiere de condiciones básicas indispensables, una de ellas, quizás la mas relevante, es la seguridad (PNUD, 1994). Sin embargo, mas que unidireccional, la relación entre seguridad y desarrollo es mas bien simbiótica, es decir, así como la seguridad establece una base fundamental para permitir el desarrollo, así también cualquier avance en el desarrollo mejora las condiciones para gestionar la seguridad (Villanueva, 2000).

Por otra parte, desde el punto de vista de las condiciones de seguridad, mas allá de la forma en que se configura su percepción e interpretación del riesgo <sup>19</sup> ya sea en términos individuales o sociales <sup>20</sup>, entre los atributos considerados como necesarios están incluidos los sistemas normativos (formales e informales) que regulan las formas de vincularse entre particulares en el entorno social. En otras palabras, la institucionalidad que regula las interacciones individuales y colectivas forma parte integral de las condiciones básicas necesarias para la vida social productiva (Alexander, 1986). Estas regulaciones incluyen normas de interacción



Fuente: Mendoza P. 2014. Seguridad Humana como Pilar del Desarrollo Social.

<sup>19</sup> El concepto de seguridad es definido por Giménez (2009) el cual indica: "la seguridad en sí misma puede ser vista como la conjunción de dos procesos independientes, pero mutuamente vinculantes: la seguridad real y la seguridad percibida (Villanueva, 2000). La primera hace alusión al conjunto de atributos contextuales y medioambientales específicos y objetivos que permiten o no la gestión, la manifestación y el desarrollo del individuo y de su sociedad; mientras que la segunda se refiere a aquellos atributos que a nivel personal y colectivo se perciben o se consideran como necesidades indispensables. En torno a esta última dimensión, hay un importante grado de dependencia entre las percepciones y los sistemas semióticos-cognitivos del ser humano, que a su vez son parte indivisible de sus criterios socioculturales, su tradición y su cosmovisión".

<sup>20</sup> En palabras de Robert Castel (2003) el riesgo social es "un acontecimiento que compromete la capacidad de los individuos para asegurar por sí mismos su independencia social. Si no se está protegido contra estas contingencias, se vive en la inseguridad". La inseguridad social proviene de la falta de protección ante las contingencias de la vida como la enfermedad, los accidentes de trabajo, el cese del trabajo y la muerte".

en el ámbito económico, político, sanitario, medioambiental, social-cultural e individual, y son integrales, ya que los efectos de las normas en cada ámbito repercuten en los demás.

Cabe indicar en este punto, que dado la relación simbiótica entre seguridad y desarrollo y el rol de la institucionalidad regulatoria (formal e informal), es necesario comprender la naturaleza diferenciada de aquellos “regímenes regulatorios” (implementadas por políticas públicas) que apuntan al bienestar, es decir, motivados por el temor y que tienen el objetivo de proteger y aquellos que apuntan al desarrollo motivados por la necesidad con el objetivo de empoderar. A modo de ejemplo, la seguridad económica puede ser abordada desde el punto de vista de su protección al implementar medidas (institucionalidad regulatoria a través de políticas públicas) que protejan el empleo o desde un punto de vista del empoderamiento para generar mayores oportunidades de empleo. Esta diferenciación es relevante desde el punto de vista del análisis de un sistema regulatorio, dada la discusión conceptual respecto de la función regulatoria y, por lo tanto, en la identificación de sus disfuncionalidades para el análisis tanto de su efectividad como de cualquiera otra característica que pueda ser asociada a su calidad.

Por otra parte, dado que los procesos de percepción e identificación de las condiciones de seguridad/riesgo están determinados por procesos individuales (psicológicos) y sociales (culturales) de cada sociedad en particular y que además este proceso se refiere tanto a la seguridad real como a la percibida, así mismo el proceso de construcción de la institucionalidad regulatoria necesaria, esta por lo tanto determinada por estas condiciones particulares, en especial de los sistemas semióticos-cognitivos los cuales son parte de los mecanismos socio-culturales y de cosmovisión particulares de una sociedad, los conceptos de seguridad humana establecidos al seno del PNUD deben ser adecuados al contexto particular de cada país, asegurando así la vigencia y la efectividad de las acciones a escala nacional sustentadas en estas definiciones.

## **4.2 Comercio y desarrollo sustentable**

### **4.2.1 Desarrollo sustentable**

Como se indicó en el *Capítulo 3: El Sistema de Comercio Internacional*, tanto desde un punto de normativo como positivo, las ciencias económicas sugieren que la implementación

de sistemas de comercio internacional tiene efectos agregados positivos en términos de eficiencia en la asignación de recursos y que, mediando otras políticas públicas, fundamentalmente de protección, de manera complementaria, pueden también contribuir al crecimiento económico de un país. Adicionalmente, y mediando también con la implementación de las políticas apropiadas, la apertura al comercio contribuye a la transferencia de tecnología, la innovación y el aprendizaje, y en general, establece algunas condiciones básicas para que, si es integrada en una estrategia integral de desarrollo, puede aportar a mejoras efectivas en los niveles de bienestar.

Sin embargo, en la actualidad, principalmente por la emergencia de graves efectos en el medio ambiente producto de la acción humana, la percepción de inseguridad y riesgo en la población ha provocado una reacción de carácter global presionando por medidas de acción-protección a los Estados y exigiendo condiciones de sustentabilidad a todo proyecto que pueda poner en riesgo el delicado balance eco-sistémico, sumándose así otra dimensión, la sustentabilidad, a la evaluación de beneficios de las actividades económicas, las que por cierto incluyen al comercio internacional.

A nivel conceptual, la sostenibilidad también ha evolucionado desde una dimensión económica neoclásica, esta se refiere a la capacidad la economía de mantener en el tiempo los niveles de bienestar de las personas hasta una perspectiva más actualizada de carácter sistémico esta se refiere a la capacidad de un sistema de mantener constante su estado en el tiempo (Gligo, 2006) y por lo tanto, referidos a sistemas económicos en un contexto de riesgo ecológico o medio ambiental, esta sería la habilidad de un sistema ecológico-económico para satisfacer las necesidades y deseos de los seres humanos a largo plazo (Common & Stagl, 2008).

El concepto de desarrollo sostenible incluye, por lo tanto, un proceso de desarrollo caracterizado por la capacidad de usar eficientemente los recursos existentes considerando además de los económicos, objetivos de carácter ecológico supra-sistémicos (recursos naturales) lo que implica un sistema autorregulado con funcionalidad ampliada que apunta al aseguramiento del bienestar de la población humana a largo plazo y el respeto por la naturaleza. La primera definición explícita en este sentido fue la indicada en el *Informe Brundtland* en 1983 que indica que desarrollo sostenible es 'El desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades'.

Ya en 2004, la Comisión Europea definió la Estrategia para un Desarrollo Sostenible la que fue finalmente aprobada por el Consejo Europeo en 2006, en la se establece como objetivo general de la Unión Europea el “*preservar la capacidad de la tierra para sustentar la vida en todas sus formas siguiendo principios de democracia, igualdad de genero, solidaridad, estado de derecho y respeto por los derechos fundamentales incluyendo la libertad y la igualdad de oportunidades para todos, fomentando una economía dinámica con un alto nivel de empleo y educación, de protección de salud, de cohesión social y territorial y de protección del medio ambiente en un mundo seguro y en paz respetando la diversidad cultural*”<sup>21</sup>.

Esta amplia definición de desarrollo sustentable, con un claro fundamento en lo medio ambiental, pero inclusiva de aspectos culturales, de salud, educación, empleo, política, entre otros aspectos relativos a la seguridad humana, la ya mencionada relación simbiótica entre desarrollo y protección haciendo énfasis en la necesidad de una actitud proactiva-preventiva en términos de los efectos económicos y no económicos en el camino hacia el desarrollo.

#### 4.2.2 Agenda de desarrollo sustentable

Finalmente, en 2012, en la Conferencia de Desarrollo Sostenible, o Conferencia de Rio+20 se establece la necesidad de formular Objetivos de Desarrollo Sostenible tal como se habían formulado los Objetivos del Milenio establecidos en la Cumbre del Milenio en año 2000 por la ONU, con el objeto de concretizar iniciativas que sean coherentes con la agenda de desarrollo sostenible y integradora tanto en términos económicos sociales y medio ambientales confirmando así el carácter holístico del desarrollo.

Lo anterior se concretó finalmente en 2015, cuando en Nueva York, los 193 países miembros de las Naciones Unidas se aprueba el Documento “*Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*” el cual incluye de carácter no vinculante y considerando las particularidades propias de cada país, 17 objetivos y 169 metas los que se basan en una visión de “un mundo en paz sin violencia, sin analfabetismo, con una educación de calidad, con protección social, donde exista la garantía de un bienestar físico y mental, donde haya alimento suficiente, donde los hábitats sean sostenibles. Además, un

---

<sup>21</sup> Estrategia para un Desarrollo Sostenible (EDS), adoptada por el Consejo Europeo de los días 15 y 16 de junio de 2001.

mundo donde exista un respeto universal por los derechos humanos en conjunto con un mundo que sea sostenible y en el cual los países gocen de crecimiento económico” <sup>22</sup>.

Los objetivos de Desarrollo sustentable se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 3: Objetivos de Desarrollo Sustentable 2030.

<b>Objetivo 1:</b>	Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.
<b>Objetivo 2</b>	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
<b>Objetivo 3</b>	Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades
<b>Objetivo 4:</b>	Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
<b>Objetivo 5:</b>	Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
<b>Objetivo 6:</b>	Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.
<b>Objetivo 7:</b>	Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.
<b>Objetivo 8:</b>	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
<b>Objetivo 9:</b>	Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
<b>Objetivo 10:</b>	Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.
<b>Objetivo 11</b>	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
<b>Objetivo 12:</b>	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
<b>Objetivo 13:</b>	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
<b>Objetivo 14:</b>	Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
<b>Objetivo 15:</b>	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.
<b>Objetivo 16:</b>	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.
<b>Objetivo 17:</b>	Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Fuente: Naciones Unidas, Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2015.

Estos objetivos además de confirmar la multidimensionalidad de su definición incluyen la mayoría de los aspectos de la seguridad humana y se caracterizan por ser de alcance universal considerando para su aplicación las diferentes capacidades y características de los países. En la tabla siguiente se puede observar la relación entre las categorías de seguridad humana y los ODS 2030.

<sup>22</sup> Naciones Unidas, *Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 2015.

Tabla 4: Posibles tipos de amenazas para la Seguridad Humana.

Tipo de seguridad	Ejemplos de principales amenazas	Objetivo de Desarrollo Sustentable ODS 2030
Seguridad económica	Pobreza persistente, desempleo	Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles. Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
Seguridad alimentaria	Hambre, hambruna	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
Seguridad sanitaria	Enfermedades infecciosas mortales, alimentos no seguros, desnutrición, falta de acceso a cuidados sanitarios básicos	Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.
Seguridad medioambiental	Degradación medioambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales, contaminación.	Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.
Seguridad personal	Violencia física, delitos, terrorismo, violencia doméstica, mano de obra infantil	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
Seguridad comunitaria	Tensiones étnicas, religiosas o causadas por otras identidades	Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
Seguridad política	Represión policial, abusos de los derechos humanos.	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.
Objetivos transversales a varias categorías de seguridad humana.		Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos. Reducir la desigualdad en los países y entre ellos. ODS-17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Fuente: Naciones Unidas, Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2015

#### 4.2.3 Comercio y desarrollo sustentable

El comercio en particular ha experimentado un enorme crecimiento en las últimas décadas, este desarrollo históricamente se ha entendido exclusivamente en una dimensión económica, probablemente porque en su origen, sin perjuicio de algunas otras dimensiones

culturales, su funcionalidad está dirigida principalmente el beneficio económico. Así entonces, la mayoría de las políticas comerciales y los esfuerzos coordinados del sistema multilateral de comercio se evalúan en términos de aumentos en la eficiencia económica y la productividad y, en general históricamente no han considerado factores sociales o ambientales los cuales son más bien atendidos como externalidades.

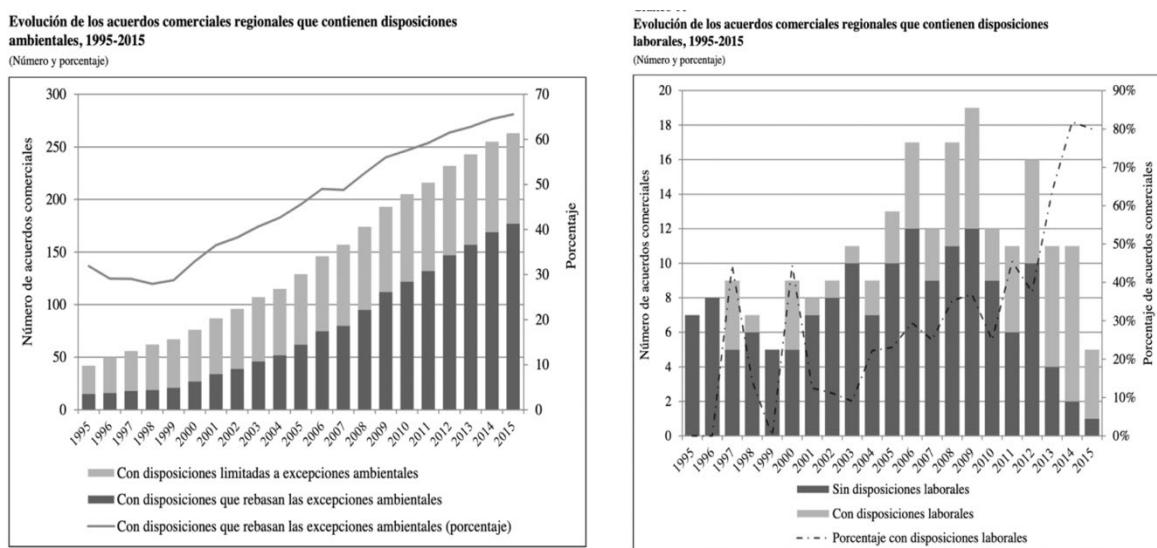
Sin embargo, con el surgimiento de un nuevo paradigma de desarrollo que incluye la sustentabilidad como componente, proveniente principalmente desde el mundo social, de activismo medio ambiental, del mundo científico y organizaciones internacionales, han generado presión hacia la incorporación de criterios de sostenibilidad en los modelos de análisis y evaluación de las políticas que promueven el comercio internacional. Lo anterior implica que los procesos de integración comercial o facilitación del comercio promovidos por políticas comerciales deben desarrollarse en función, no solo de los beneficios económicos, sino que considerando también en términos de desarrollo sostenible.

La consolidación de esta “nueva expectativa social” que indica que, en general la economía, y en particular el comercio internacional, para ser legítimos socialmente deben cumplir con criterios más exigentes autorregulación, obliga a incorporar factores multidimensionales en la evaluación de su funcionalidad (efectos-beneficios) y pasar de un criterio de externalidad de sus efectos no-económicos a uno de internalización de estos. Lo anterior implica además de una exigencia de reconfiguración estructural del sistema de comercio internacional al exigir que, dentro de su funcionalidad, por ejemplo, no afecte el medio ambiente, como también de un reajuste de sus subsistemas de regulación para incorporar los nuevos criterios de desviación que apuntan a entregar seguridad a la población desde una perspectiva multidimensional.

En términos prácticos este paradigma de sustentabilidad integrado al comercio debería resultar en la incorporación de objetivos de desarrollo sustentable, como por ejemplo los relacionados a la pobreza, el desempleo, la inseguridad alimentaria, la destrucción medioambiental, en las estrategias de desarrollo del comercio, es decir, en las discusiones sobre procesos de integración comercial y facilitación del comercio llevadas en el seno de la OMC y que estas además sean coordinadas con los organismos internacionales que abordan estas materias como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Organización Internacional del trabajo o la organización Mundial de la Salud.

Sin embargo, en la realidad la situación ha sido algo más compleja, la integración en las políticas comerciales de materias sociales y medioambientales, si bien se han ido considerando de forma progresiva y a nivel regional o bilateral (como muestran la Tabla Nro.4) donde se muestran la evolución de procesos de integración comercial regional con contenidos medio ambientales y laborales, estas han llevado un avance más lento de lo esperado y aun estas materias tienen poca relevancia a nivel multilateral.

Grafica 6. Evolución de Acuerdos Comerciales con contenidos laborales y de medio ambiente



Fuente: UNTAD basada en datos de la OMC.

En la actualidad las normas sobre cuestiones de desarrollo sostenible a nivel multilateral se limitan principalmente a compromisos generales y son relegadas fuera del ámbito de la OMC, por ejemplo, las cuestiones laborales a la OIT y las de salud a la OMS

Por su parte la OMC en su objetivo expreso de que los beneficios económicos y de desarrollo a los que puede contribuir desde la coordinación multilateral global, indica en una primera declaración, que su relación con la consecución de los ODM <sup>23</sup> para el 2015 de las Naciones Unidas se establecía cuando esta, principalmente, genera instancia para “fomentar una alianza mundial para el desarrollo” (Objetivo del Milenio Nro.8 – 2015), aunque también declara que sus actividades también se relacionan con otros Objetivos del Milenio como “erradicar la pobreza extrema y el hambre” (Objetivo del Milenio Nro.8 – 2015). La OMC indica que la idea de alianza mundial esta contenida en el mandato de la propia OMC de lograr coherencia de políticas económicas y a escala internacional especialmente con el FMI

<sup>23</sup> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son 8 objetivos que los 192 países miembros de las Naciones Unidas acordaron alcanzar para el año 2015 con la finalidad de acabar con la pobreza multidimensional. Entre ellos se cuentan Reducir las tasas de mortalidad infantil, luchar contra epidemias y enfermedades, Acabar con la pobreza extrema y alcanzar una alianza global para el desarrollo.

y el Banco Mundial, además de las Naciones Unidas, la OECD y otros organismos internacionales.

Hoy en día, esta organización internacional que regula el comercio internacional, establece la importancia central que tienen sus actividades en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dado el importante papel que se le ha dado al comercio en la promoción del desarrollo sostenible y en el éxito de la Agenda 2030. En esta línea el Comité de alta Política de este organismo señala las siguientes medidas que ayudarían al logro de los ODS, en las cuales el comercio puede ser una variable relevante:

1. *“Incorporar el comercio a las estrategias nacionales y sectoriales para lograr los ODS.*
2. *Fortalecer el sistema multilateral de comercio de manera que pueda seguir apoyando el crecimiento inclusivo, el empleo y la reducción de la pobreza.*
3. *Seguir reduciendo los costos del comercio, en particular mediante la plena aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.*
4. *Crear capacidad de oferta e infraestructura relacionada con el comercio en los países en desarrollo y los países menos adelantados.*
5. *Centrarse en la diversificación de las exportaciones y la adición de valor.*
6. *Mejorar el sector de los servicios.*
7. *Aplicar normas de origen flexibles para aumentar la utilización de los sistemas de preferencias.*
8. *Garantizar que las medidas no arancelarias no se conviertan en obstáculos al comercio.*
9. *Hacer del comercio electrónico un motor de inclusión.*
10. *Contribuir a que las microempresas y pequeñas y medianas empresas participen en el comercio internacional”.*

La siguiente tabla muestra la relación contributiva existente entre los objetivos de desarrollo sostenible y el comercio según la OMC.

Tabla 5. Relación entre ODS y el comercio según la OMC.

Tipo de seguridad	Ejemplos de principales amenazas	Objetivo de Desarrollo Sustentable ODS 2030	Contribución del Comercio según OMC
Seguridad económica	Pobreza persistente, desempleo	Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo (ODS01).	“Cada vez hay más pruebas de que las iniciativas de política comercial bien planificadas y estratégicamente ejecutadas pueden influir positivamente en la reducción sostenible de la pobreza. Además, la apertura del comercio ha elevado los niveles de vida a través de una mayor productividad, el aumento de la competencia, la ampliación de las posibilidades de elección para los consumidores y la mejora de los precios en el mercado”.
		Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (ODS08).	“El crecimiento económico inclusivo impulsado por el comercio aumenta la capacidad de un país para generar ingresos -uno de los principales prerequisitos para lograr el desarrollo sostenible-. La iniciativa de Ayuda para el Comercio de la OMC puede ser muy importante para complementar los esfuerzos nacionales de creación de capacidad comercial; el ODS 8 incluye una meta específica para que los países aumenten el apoyo que brindan en el marco de esta iniciativa”.

		Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación (ODS09).	<i>“El comercio produce ganancias dinámicas en la economía aumentando la competencia y la transferencia de tecnología, conocimientos e innovación. La apertura de los mercados se ha identificado como un factor determinante clave para el comercio y la inversión entre los países en desarrollo y los países desarrollados; facilita la transferencia de tecnologías, lo que a su vez propicia la industrialización y el desarrollo y contribuye a la consecución del ODS 9”.</i>
Seguridad alimentaria	Hambre, hambruna	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible (ODS02).	<i>“La eliminación de las subvenciones que causan distorsiones en los mercados agropecuarios permitirá que los mercados sean más equitativos y competitivos, lo que beneficiará a los agricultores y consumidores y contribuirá a la seguridad alimentaria. La Decisión sobre la Competencia de las Exportaciones de 2015 de la OMC prevé la eliminación de las subvenciones a las exportaciones agrícolas, lo que contribuye al logro de la meta 2.b de este Objetivo”.</i>
Seguridad sanitaria	Enfermedades infecciosas mortales, alimentos no seguros, desnutrición, falta de acceso a cuidados sanitarios básicos	Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades (ODS03).	<i>“Una de las principales metas del ODS 3 es garantizar el acceso a medicamentos asequibles para todos. Recientemente entró en vigor una importante enmienda al Acuerdo sobre los ADPIC de la OMC. Esta medida permitirá a los países en desarrollo disponer más fácilmente de una vía jurídica segura para acceder a medicamentos asequibles, de conformidad con la meta 3.b de este Objetivo.”</i>
Seguridad medioambiental	Degradación medioambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales, contaminación.	Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible (ODS14).	<i>“La OMC desempeña un papel importante apoyando las iniciativas mundiales, regionales y locales para luchar contra la degradación ambiental de nuestros océanos, en virtud del ODS 14. La Decisión sobre las Subvenciones a la Pesca adoptada por los Miembros de la OMC en diciembre de 2017 constituye un avance en los esfuerzos multilaterales por cumplir la meta 14.6 del ODS 14: los Miembros deberán prohibir las subvenciones que contribuyen a la sobrecapacidad y la sobrepesca y eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, con un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y los países menos adelantados. Los Miembros se han comprometido a aplicar esta Decisión de aquí a la Duodécima Conferencia Ministerial”.</i>
Objetivos transversales a varias categorías de seguridad humana.		<p>Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (ODS 17),</p> <p>Nota: No se indica una relación en los siguientes ODS: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos (ODS04), Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas (ODS05), Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos (ODS06), Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos (ODS07), Reducir la desigualdad en los países y entre ellos (ODS10), Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (ODS11), Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles (ODS12), Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (ODS13) Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad (ODS15), Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas (ODS16).</p>	<i>“El ODS 17 reconoce el comercio como un medio para aplicar la Agenda 2030. Algunas de las metas incluidas en este Objetivo son: la promoción por parte de los países de un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo; el aumento de las exportaciones de los países en desarrollo y la duplicación de la participación de los países menos adelantados (PMA) en las exportaciones mundiales; y la consecución del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes para los PMA, con normas de origen transparentes y sencillas para las mercancías exportadas. La OMC es un instrumento fundamental para lograr estos Objetivos”.</i>

Fuente: Elaboración propia en base a informe “La OMC y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. (n.d.). [www.wto.org/spanish/thewto\\_s/coher\\_s/mdg\\_s/mdg\\_s.pdf](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/coher_s/mdg_s/mdg_s.pdf)

Aun cuando, desde la perspectiva oficial de la OMC, los objetivos de desarrollo sostenible se relacionan con el comercio en un sentido exclusivamente económico, en este nuevo marco

normativo, tanto para evaluar sus beneficios como para la definir la necesaria institucionalidad regulatoria que, el comercio internacional (como toda otra actividad económica), enfrenta expectativas sociales mas complejas y por lo tanto sistemas regulatorios mas exigentes. En términos prácticos, parece ser que para lograr ciertos objetivos de desarrollo, ahora sustentable, hoy en día mas que nunca, no bastará solo con reducir aranceles y liberalizar la cuenta de capital para que la sociedad considere como beneficiosa la actividad comercial internacional, será necesario adicionar políticas para controlar eficazmente las disfuncionalidades estructurales, externalidades y otros riesgos de carácter social medio ambiental, implementar mecanismos que satisfagan la exigencia de sustentabilidad proveniente de la sociedad actual. Hoy en día, mas que nunca, la expansión del comercio internacional como fenómeno central de la globalización deberá ir acompañada de políticas públicas, tanto a nivel nacional como internacional, que regulen la emergencia de la gran diversidad de riesgos que amenazan la seguridad humana, incluyendo la medioambiental, para que así esta sociedad la considere un sistema beneficioso tanto económicamente como para el desarrollo social Rodrik (1997).

## **Capítulo 5. Los Riesgos Globales y el Comercio Internacional.**

### **5.1 Globalización y economía ilícita**

A los riesgos asociados directa o indirectamente a procesos de apertura comercial o liberalización del comercio, analizados en el Capítulo IV, es necesario hacer una constatación adicional de aquellos riesgos asociados a lo que Beck llama riesgos generados por la modernidad tardía y caracterizados por ser gatillados por el fenómeno de globalización y su avance científico tecnológico.

Al intentar analizar riesgos de carácter global asociados intrínsecamente al comercio hay que identificar algunas tendencias también globales que, específicamente o en conjunto, son el “caldo de cultivo” de los riesgos actuales de carácter global.

Primero que todo, en los últimos decenios han existido profundos cambios políticos, dos guerras mundiales y la caída del socialismo en la ex URSS terminó con una era de un mundo polarizado y reconfiguró el mapa geopolítico mundial, los modelos capitalistas, en sus diversas manifestaciones, se volvieron hegemónicos y la coherencia (coordinada o no) en las políticas, incluidas las económicas, adquirían alcance global. En paralelo, el avance científico alcanzó niveles extraordinarios, muchos de ellos gracias a la propia guerra fría y al incentivo de la liberalización económica, se materializó en avances tecnológicos que establecieron las bases materiales por donde se desarrollaría el proceso de globalización.

Probablemente el comercio es la manifestación más icónica de este proceso, los avances en el transporte y las comunicaciones, y la fuerza de las crecientes masas de consumidores por todo el mundo, ahora con más extensas expectativas de vidas producto también del avance de la ciencia, generaron el potencial del actual desenvolvimiento del comercio internacional. Con este escenario de contexto las políticas de liberalización de la economía propugnadas por el llamado “Consenso de Washington” en 1990, que implicaban, la eliminación de barreras al comercio y la inversión, la desregulación u optimización de las reglas de regulación, así como la minimización de la intervención del Estado, explican gran parte, sino la mayor parte, del crecimiento del comercio internacional desde la década de los 90's. Desde entonces, el libre comercio ha guiado la mayoría de las políticas económicas y comerciales de los responsables de las políticas públicas en todo el mundo.

Así, como se indicó en el punto de los resultados del comercio en el Capítulo IV, el intercambio comercial creció en solo 20 años de 5 a 24 trillones de dólares americanos (UNCTAD, 2009), lo anterior conseguido fundamentalmente por un proceso progresivo y coordinado a escala mundial <sup>24</sup> de rebajas arancelarias y de desregulación de las inversiones, que si bien es cierto se inició después de la 2da guerra mundial, se consolidó definitivamente con acontecimientos comerciales como el TLC firmado por EE.UU en 1994, México y Canadá, la fundación de la Organización Mundial de Comercio en 1995, la incorporación en este organismo rector del comercio mundial de China en el 2000, la ampliación de la Unión Europea de 15 a 25 países el año 2004 y la firma de más de 300 tratados de comercio bilateral vigentes hasta la fecha <sup>25</sup>.

Pero las oportunidades para el comercio no estaban restringidas solo para los flujos de comercio lícito. Con una demanda creciente a nivel global, además de una creciente inequidad, los avances en el transporte internacional, la tecnología aplicada en comunicaciones y la mayor facilidad en los movimientos internacionales de flujos financieros, sumado a la debilitación del Estado como agente regulador (incluida la regulación en las fronteras), hicieron factibles “proyectos” de negocios ilícitos, considerados como tales por el daño económico, social o medio ambiental que producen, ahora a escala mundial. Dentro de estas actividades están incluidas algunas ya consideradas “tradicionales”, como el contrabando de drogas y armas, sin embargo, hoy, dado a las condiciones del contexto mencionadas, han surgido otras menos “tradicionales” como el tráfico de personas, el contrabando de especies en peligro de extinción (entre otros delitos ambientales), los delitos a la propiedad industrial e intelectual, los flujos financieros ilícitos, entre muchos otros que amenazan a la población, la sociedad y su desarrollo.

En la actualidad, si bien por razones obvias no existen cifras oficiales sobre la economía ilícita, estimaciones de organismos internacionales tales como el Foro Económico Mundial, el Banco Mundial, la UNODC y la OECD, estiman que en 2016 esta llegó a cifras

---

<sup>24</sup> Para explicar el contexto de este proceso coordinado a escala global Krugman indica en su Libro Economía Internacional: “Las negociaciones multilaterales se iniciaron poco después del final de la Segunda Guerra Mundial. Al principio, los diplomáticos de los Aliados que consiguieron la victoria imaginaron que estas negociaciones se realizarían bajo los auspicios de un organismo que se llamaría la Organización Internacional del Comercio, en un paralelismo con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (que se describen en la segunda mitad de este libro). En 1947, sin querer esperar a la creación de la OIC, un grupo de 23 países empezó a entablar negociaciones comerciales bajo un marco provisional de reglas que terminó siendo conocido como el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio más conocido por sus siglas inglesas GATT. Al final, la OIC no se creó jamás porque fue sometida a una fuerte oposición política, sobre todo de Estados Unidos. Así que el acuerdo provisional terminó rigiendo el comercio mundial durante los siguientes 48 años”. Economía Internacional Krugman - Obstfeld pág. 241 (2012).

<sup>25</sup> WTO, How many regional trade agreements have been notified to the GATT or the WTO?  
[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm#facts](https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm#facts) acceso en Nov 2021.

equivalentes a entre el 8 y el 15% del PIB mundial, es decir, cerca de 75 trillones de dólares americanos <sup>26</sup>.

## 5.2 Comercio ilícito y riesgos globales

En 2014, la UNODC estimó que los ingresos anuales del crimen transnacional estaban entre 1.6 a 2.2 trillones de dólares americanos esta cifra corresponde al 7% de todas las exportaciones mundiales de mercancías y a mas de 6 veces el total de la asistencia oficial para el desarrollo <sup>27</sup>. En 2016 el total del comercio ilícito correspondía a entre el 8 y el 16% del PIB mundial <sup>28</sup>. Las principales actividades ilícitas se relacionan con delitos contra la propiedad industrial e intelectual, tráfico de drogas, tráfico humano, comercio ilegal de especies protegidas, tráfico de armas, minería ilegal, pesca ilícita, entre otras, la mayoría de los delitos que movilizan mercancías a través de las fronteras junto al comercio lícito y que movilizan dinero “lavado” que fluye a través del sistema financiero internacional, también junto al dinero “limpio”.

Según el informe “Índice de Crimen Organizado Global 2021” de la Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional mas de tres cuartos de la población mundial vive en países con altos niveles de criminalidad. Este mismo informe indica que Asia, también el nuevo nodo del comercio mundial, tiene los mas altos niveles de criminalidad en el mundo y que el tráfico de personas es el mas generalizado, seguido por el tráfico de cannabis, el tráfico de armas, el tráfico de especies en peligro y otras drogas, incluidas las sintéticas <sup>29</sup>.

Sin embargo, las actividades ilícitas relacionadas con el comercio internacional no solo se manifiestan en el tráfico físico de los productos objeto de las actividades criminales, también los fraudes financieros y fiscales coligados con estas actividades o desarrolladas junto a actividades de tráfico lícito de mercancías también son manifestación de la actual facilidad para hacer comercio y de transferir divisas internacionalmente. En gran parte esta actividad comercial ilícita es generada a partir de profundos problemas económicos y sociales donde los niveles de inseguridad de la población funcionan como incentivo, así mismo, en una relación circular viciosa, estas actividades generan a su vez las mas profundas amenazas actuales a la seguridad humana y el medio ambiente. Las ganancias del comercio ilícito

<sup>26</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2011, *Future global shocks: improving risk governance*, OECD, Paris

<sup>27</sup> UNODC, July 16, 2012, “New UNODC Campaign Highlights Transnational Crime as a US\$870 Billion a Year Business.”

<sup>28</sup> OECD. (2016). *Illicit Trade: Converging Criminal Networks*. Paris: OECD Publishing. [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/charting-illicit-trade\\_9789264251847-en#.Wa2XYIJRrp8](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/charting-illicit-trade_9789264251847-en#.Wa2XYIJRrp8)

<sup>29</sup> GIATC. (2021). *Global Organized Crime*. <https://doi.org/10.4324/9781315637150>

además aumentan la riqueza y el poder de quienes las obtienen al margen de principios democráticos, de bienestar social y sostenibilidad actuando como una amenaza asimétrica que aumenta la corrupción, reduce los recursos del estado y desincentiva la innovación.

### Drogas ilícitas

Hace mas de 20 años la ONU estimo que las ganancias por el comercio ilícito internacional de drogas en 400.000 millones de dólares americanos, equivalente al 8% del comercio mundial y mas cuantioso que el comercio internacional de hierro, acero y de vehículos motorizados de la época <sup>30</sup>. Actualmente las estimaciones llegan a 320.000 millones, a pesar del aumento del consumo de narcóticos a nivel mundial <sup>31</sup>, lo que podría explicarse por una mayor competencia (baja de precios) o por los usuales problemas de la estimación de cifras de la economía ilícita.

Los riesgos asociados a la existencia de comercio ilícito de drogas son conocidos ampliamente. Prácticamente todos los aspectos de la seguridad humana son vulnerados en los lugares donde este tipo de comercio se desarrolla, desde aspectos básicos de salud publica y seguridad personal hasta la desintegración del estado de derecho y los valores culturales son afectados por la actividad criminal asociada a este tipo de comercio.

A pesar de lo anterior, gran parte de los negocios de comercio internacional de drogas es realizado por las mismas vías que el comercio legal, vías de transporte, medios de pago, compañías de transporte, agentes de aduanas y *freight forwarders*, sistema bancario, etc. son comunes tanto para el comercio lícito como para el ilícito. La mercancía es generalmente dispuesta escondida entre otra de carácter lícito y procesada ante las autoridades pasando todos las formalidades y controles oficiales fronterizos, gozando de la facilitación del comercio y la modernización de los procesos portuarios y fiscales como el resto de las operaciones de importancia y exportación actuales.

### Trafico de Personas

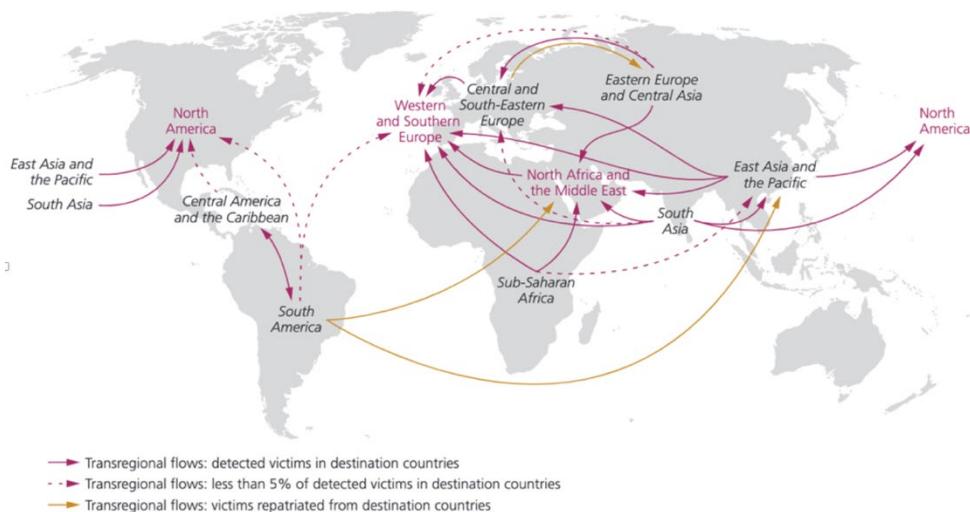
Si bien es cierto no existen cifras confiables del comercio de personas la OIT estima que existen 25 millones de personas trabajan forzosamente en el mundo, parte de esta población es víctima de trafico internacional. Este tipo de “comercio” esta presente tanto en países desarrollados como en desarrollo, a pesar de que en estos últimos los ingresos obtenidos

<sup>30</sup> “Economic and Social Consequences of Drug Abuse and Illicit Trafficking,” UNODC, 3-4.

<sup>31</sup> World Drug Report 2017: Booklet I, UNODC, May 2017, 9, [http://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet\\_I\\_EXSUM.pdf](http://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet_I_EXSUM.pdf), accessed Octubre 30, 2021.

por este negocio son considerablemente mas altos que los conseguidos en países en desarrollo, la Europol estimó en 2015 que los traficantes de personas europeos generaron entre 4.700 y 5.700 millones de Euros <sup>32</sup> lo anterior sin considerar lo obtenido en ganancias por trafico de órganos humanos que se estiman en 840 a 1.700 millones <sup>33</sup>.

Grafica 7. Principales Flujos transnacional de trafico de personas (2018).



Fuente: UNODC. 2018, Main detected transregional flows.

Probablemente no sea necesario explicar las vulneraciones a la seguridad humana que implica el desarrollo de esta “actividad” comercial, desde aspectos básicos de derechos humanos fundamentales hasta prácticamente todo el rango de libertades

asociadas a la seguridad humana están presentes en este comercio ilícito, no solo al momento de que es ejecutado el tráfico internacional por las fronteras sino también por las actividades en las que las víctimas de este flagelo son posteriormente utilizadas una vez distribuidas en el “mercado” doméstico de destino.

A pesar de que el tráfico de personas es en su mayoría realizado por fuera de los cauces normales del comercio licito, por pasos fronterizos no habilitados, una buena parte de ellos son también traficados por pasos controlados, ocultos en medio de transporte o mercancías que transitan por estos controles fronterizos, la debilidad o en algunos casos la inexistencia de controles físicos en estos controles, producto de la corrupción de agentes o simplemente por la “simplificación” de procesos aduaneros o integración fronteriza, como en el caso de la Unión Europea, facilitan el desarrollo de este tipo de comercio que solo tiene parangón con la era de la esclavitud abolida en el siglo XVIII.

<sup>32</sup> May Bulman, “People Smuggling in Europe Comparable to Illegal Drugs Market, Warns Report,” Independent, March 9, 2017.

<sup>33</sup> May Bulman, Transnational Crime and the Developing World, 2017.

### Contrabando de Mercancías “Piratas”

El contrabando de mercancías falsificadas o piratas son un gran porcentaje del comercio internacional ilícito, el comercio ilícito con este tipo de mercancía representa hasta el 2,5% del comercio mundial, las ventas de estas mercancías llegaron a 461 mil millones de dólares en 2013 <sup>34</sup>, en este mismo año las ventas de este tipo de mercancías en Europa eran de 85 mil millones de Euros correspondiente al 5% del total de importaciones de la comunidad europea.

Por su parte el contrabando de cigarrillos también mueve cifras multimillonarias, solo en Europa la facturación de cigarrillos ilícitos llega hasta 10.500 millones de Euros <sup>35</sup>. En otras regiones, como Australia, África y Medio Oriente, las tasas de crecimiento de este comercio ilícito son mayores que en el resto del mundo y se facilitan gracias a la tecnología y las redes sociales por donde se realizan las miles de transacciones internacionales utilizando incluso drones para realizar las entregas.

### Delitos Medio Ambientales

El comercio internacional ilícito que corresponde a delitos contra el medio ambiente es uno de las actividades delictivas de mayor crecimiento. El PNUMA y la Interpol estiman que el valor del comercio ilícito relacionado con peces, madera, vida silvestre, minerales y desechos era de entre 91.000 y 258.000 millones de dólares en 2016. Los últimos años este tipo de comercio aumenta a tasas del 5 al 7% <sup>36</sup> anual superando por mucho al crecimiento de la economía mundial. Los principales productos comerciados internacionalmente establecidos como delitos ambientales se relacionan con venta de madera talada ilegalmente en selvas tropicales y de carbón vegetal que es obtenido provocando erosión y eliminación de vegetación endógena.

Así como esta actividad ilícita es una de las de mayor crecimiento en los últimos años, también es una de las que mayormente ha aumentado en interés público. Durante los últimos años una gran cantidad de organizaciones locales y de alcance global han surgido como respuesta al aumento de la percepción de riesgo de daño ambiental manifestado en cambios

---

<sup>34</sup> OECD, Trade in Counterfeit and Pirate Goods. 2013.

<sup>35</sup> Sharon Melzer & Chris Martin, “A brief Overview of Illicit Trade in Tobacco Products”, in OECD, Illicit Trade, 124, 128.

<sup>36</sup> Nellemann et al., The Rise of Environmental Crime, 7.

climáticos, perdida de biodiversidad, contaminación, deforestación, extinción de especies entre muchos otras que perjudican la sustentabilidad del planeta.

Muchos de estas actividades medioambientalmente dañinas, especialmente aquellas que producen bienes comercializables como madera, carbón y un sinfín de especies y especímenes, están reguladas por tratados o acuerdos internacionales como el Protocolo de Montreal sobre la protección de la capa de ozono, El Convenio de Cartagena sobre Organismos genéticamente modificados, el CITES sobre especies en peligro de extinción, el Convenio de Estocolmo sobre desechos tóxicos, el Convenio de Basilea sobre movimientos transfronterizos de desechos peligrosos, El Protocolo de Rotterdam sobre consentimiento previo fundamentado de Plaguicidas y químicos peligrosos, entre otros, todos con disposiciones que regulan el movimiento transfronterizo de estos bienes, muchas de ellas de carácter vinculante, pero con escasa vinculación con las regulaciones aduaneras y fronterizas nacionales, y muchas veces contradictorios a las normas de comercio de la OMC.

### Contrabando de Oro y Diamantes

El comercio ilegal de oro llegó a 48 mil millones de dólares en ingresos <sup>37</sup> tanto en Latinoamérica como en África este tipo de comercio ha estado siempre vinculado con organizaciones criminales relacionadas con la droga y el terrorismo. Igualmente, el comercio ilegal de diamantes ha estado históricamente vinculado al financiamiento de conflictos bélicos en África (Angola, Sierra Leona y el Congo)

Además de las condiciones de trabajo abusivas que generalmente se encuentran en las minas de explotación de oro y diamantes, la informalidad y la desregulación total de esta explotación en los principales países productores, principalmente de África, genera daños ambientales, aumento de intensidad de los conflictos y graves problemas de seguridad personal y funcionamiento del estado de derecho.

En el caso del control del comercio internacional de diamantes en el año 2000 se inició la implementación del Proceso Kimberley con el objeto de controlar el comercio internacional (cadena de suministro) de diamantes estableciendo controles aduaneros fronterizos para estos bienes.

### Pesca ilegal

---

<sup>37</sup> INTERPOL, UNEP. 2016, The Rise of Environmental Crime, 15.

La pesca ilegal y su comercialización internacional generan ingresos hasta de 23 mil millones de dólares <sup>38</sup>. Esta actividad es realizada por empresas (flotas pesqueras) legalmente establecidas (algunas incluso estatales de China) operando en aguas internacionales. Se estima que al ritmo actual de pesca el 86% de la población de peces corre el riesgo de sufrir sobrepesca poniendo en riesgo su supervivencia <sup>39</sup>.

#### Evasión de Impuestos y Flujos financieros Ilícitos (valoración)

Existe un delito transnacional menos presente en la opinión publica, aunque de mucho impacto en las economías en desarrollo. La transferencia ilícita de divisas a través de fronteras con el objetivo de evadir impuestos o traspasar las ganancias de un país a otro utilizando mecanismos de sub o sobre valuación de mercancías u otras figuras de transferencia de precios o en forma de pasivos financieros, se estiman en aproximadamente 7,8 mil millones de dólares desde 2004 a 2013. Estas estimaciones indican además que el 87% de todos estos flujos ilícitos se relacionan con precios de transferencia de operaciones de comercio internacional <sup>40</sup>.

El control de los flujos financieros ilícitos se ha convertido en una cuestión central en la discusión de las políticas fiscales y de movilización de recurso domésticos en países en desarrollo. Esta salida neta de recursos financieros desde países en desarrollo, principalmente a países desarrollados en dirección opuesta a la ayuda de para el desarrollo que normalmente fluye desde el mundo desarrollado a países de menor desarrollo, constituye en una cuantiosa merma de recursos públicos y por lo tanto con efectos negativos en las inversiones del sector publico y en la provisión de bienes públicos, como salud, educación y seguridad <sup>41</sup>.

Lo anterior se suma a las experiencias complejas sobre la movilización de recursos fiscales domésticos producto de la liberalización del comercio y la eliminación de barreras arancelarias en países en desarrollo las cuales por no ir acompañada de políticas impositivas (especialmente de compensación) y otras económicas sufrieron significativos impactos en los recursos fiscales.

<sup>38</sup> INTERPOL, UNEP. 2016, The Rise of Environmental Crime, 19; David Tilman et al., "Future Threats to Biodiversity and Pathways to Their Prevention," *Nature* 546 (June 1, 2017): 73-81.

<sup>39</sup> WWF, "Illegal Fishing: Which Fish Species are at Risk from Illegal and Unreported Fishing?"

<sup>40</sup> Global Financial Integrity.2021. <https://gfintegrity.org/report/trade-related-illicit-financial-flows-in-135-developing-countries-2008-2017/>.

<sup>41</sup> CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 183 Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe

La regulación del comercio internacional sobre los elementos que constituyen el “precio” de la operación internacional constituye una compleja discusión frente a las posiciones económicas mas liberales y desreguladoras dado que implica teóricamente la implementación de reglas distintas a las de mercado para definir los precios “normales” sobre los cuales se calculan impuestos y otros controles regulatorios. Sin perjuicio de esto, la manifestación de crecientes casos de sobre facturación de importaciones para facilitar la fuga de capitales, la sub facturación de exportaciones para ocultar ganancias comerciales en el extranjero (generalmente en un paraíso fiscal), la sobre facturación o sub facturación de operaciones de comercio internacional para ingresar divisas obtenidas en actividades ilícitas al sistema financiero legal, son, hoy en día, una de los principales desafíos para el control aduanero y financiero del comercio internacional a nivel global debido a su efecto crucial en los esfuerzos de movilización de recursos domésticos para el desarrollo sustentable.

La exclusión del comercio ilegal internacional de la mayoría de los análisis y diseños de políticas publicas y de las definiciones relevantes respecto de regulaciones y medidas de modernización de controles fronterizos en la OMC, entro otras a causa de que estas definiciones regulatorias tanto a nivel internacional como en la mayoría de los países, están radicadas en instancias especializadas separadas de las autoridades de asuntos económicos y comerciales que regulan la economía y el comercio internacional, a pesar de que existe cierta coordinación en los procesos de decisión de políticas predominan las visiones economicistas y la lógica exclusiva de liberalización dejando en segundo plano la implementación de controles de protección y seguridad social incluidos los de carácter medioambiental.

### **5.3 Comercio ilícito y desarrollo sustentable**

El conjunto de la actividad ilícita mencionada en el punto anterior esta comprometiendo directamente el logro de objetivos de los gobiernos en materia de seguridad humana en su sentido mas amplio. Desde el trafico de personas hasta el comercio de especies en peligro y la evasión de tributos son hoy en día una de las principales amenazas no solo al desarrollo sustentable, en cuanto afectan directamente bienes públicos relativos tanto a la libertad de miedo y la libertad de xxx, sino también al crecimiento y desarrollo económico en cuanto desplazan las operaciones de comercio lícito afectando la propiedad, la predictibilidad, el empleo, la recaudación tributaria y en definitiva, el estado de derecho.

Aun cuando esto no se destaca lo suficiente, en el comercio internacional los flujos lícitos e ilícitos de comercio están intrínsecamente relacionados. No existen casi voces que no consideren al desarrollo del comercio internacional como uno de los pilares del avance económico de los países, este convencimiento global ha llevado a esfuerzos constantes en las ultima décadas para promoverlo. Cada avance tecnológico que aporta a la eficiencia y facilitación del es recogido con amplia satisfacción por gobiernos y el sector privado, desde los avances en la tecnología de comunicaciones, la contenedorización y los super-barcos de carga hasta la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias y la desregulación y informatización de los procesos aduaneros. Pero como indica Ulrich Beck, esta “modernización tardía” que generó un amplio crecimiento del comercio a escala global, lleva también intrínseco el aumento de riesgos a la seguridad humana generados por actividades ilícitas que hoy son económicamente factibles gracias a estos mismos avances.

En 2019, en Ginebra, la Secretaría de la Conferencia de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNTAC) desarrolló un “Dialogo sobre Comercio Ilícito y Desarrollo Sustentable” en este se presento un Informe desarrollado por la Alianza Transnacional para Combatir el Comercio Ilícito (TRACIT) <sup>42</sup>. En este informe se identifican los 10 sectores económicos relevantes en el comercio internacional y mas vulnerables al comercio ilícito. Estos sectores económicos mas vulnerables son: agroalimentario, alcohol, pesca, silvicultura, petróleo, productos farmacéuticos, metales preciosos y piedras preciosas, pesticidas, tabaco, vida silvestre, y dos actividades ilícitas particularmente graves para esta asociación de empresas privadas a nivel global: todas las formas de falsificación y piratería; y el trafico de personas. El la tabla Nr.6 se muestran estos sectores y los ODS y las áreas de riesgo/seguridad asociadas.

---

<sup>42</sup> TRACIT se define en su sitio web institucional como “*la voz de confianza de las empresas en la lucha mundial contra el comercio ilícito. Sus empresas miembros abarcan 1.500 marcas y subsidiarias reconocidas a nivel mundial, operan en 190 países y emplean a 800.000 personas. TRACIT cuenta con el respaldo de una red global de Alliance Partners que representan a más de 800 empresas. Colectivamente, constituyen una voz empresarial transnacional que apoya a TRACIT contra el comercio ilícito y sus impactos negativos en la Sociedad*” <https://www.tracit.org/about.html>, acceso en Nov. 2021.

Tabla 6. Relación entre Sectores Económicos y Objetivos de Desarrollo Sustentable.

Tipo de seguridad. Ejemplos de principales amenazas	Objetivo de Desarrollo Sustentable ODS 2030	Agro-alimentos	Agro-químicos y Pesticidas	Alcohol	Forestal	Pesca	Petróleo	Farmacéutica	Metales y Piedras Preciosos	Tabaco	Productos del Medio Ambiente	Propiedad Intelectual e Industrial relevante.
Seguridad económica. Pobreza persistente, desempleo	Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo ( <b>ODS01</b> ).	X	X		X	X		X	X		X	X
	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos ( <b>ODS08</b> ).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
	Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación ( <b>ODS09</b> ).			X			X	X	X			X
	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles ( <b>ODS12</b> ).	X	X		X			X	X			X
Seguridad alimentaria. Hambre, hambruna	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible ( <b>ODS02</b> ).	X	X			X					X	
Seguridad sanitaria. Enfermedades infecciosas mortales, alimentos no seguros, desnutrición.	Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades ( <b>ODS03</b> ).	X	X	X			X	X	X	X		X
Seguridad medioambiental. Degradoación medioambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales, contaminación.	Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos ( <b>ODS06</b> ).	X					X		X			X
	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos ( <b>ODS13</b> ).				X				X			
	Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible ( <b>ODS14</b> ).	X				X	X		X			
Seguridad personal. Violencia física, delitos, terrorismo, violencia doméstica, mano de obra infantil	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles ( <b>ODS11</b> ).				X	X	X				X	X

Seguridad comunitaria. Tensiones étnicas, religiosas o causadas por otras identidades	Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas ( <b>ODS05</b> ).							X			
Seguridad política. Represión policial, abusos de los derechos humanos.	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas ( <b>ODS16</b> ).	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Objetivos transversales a varias categorías de seguridad humana.	Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos ( <b>ODS04</b> ).										X
	Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos ( <b>ODS07</b> ).						X				
	Reducir la desigualdad en los países y entre ellos ( <b>ODS10</b> ).										
	Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible ( <b>ODS 17</b> ).		X			X			X		

Fuente: TRACIT.

Por su parte la OMA, que forma parte de la OMC, establece 6 sectores o áreas de riesgo en su *Illicit Trade Report*<sup>43</sup> con el que informa las actividades de control de cumplimiento (enforcement) del comercio transfronterizo.

Tabla 7. Áreas de Riesgo y Actividad regulatoria Aduanera sobre el Comercio.

<b>Objetivo 1:</b>	Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.
<b>Recaudación Tributaria</b>	Recaudación de derechos aduaneros y otros impuestos indirectos, además de tasas y gastos obligatorios establecidos en leyes tributarias.
<b>Seguridad</b>	Protección y Seguridad. Actividades anti-contrabando de mercancías, vehículos, inmigración y control de licencias,
<b>Medio Ambiente y Salud</b>	Control de productos relacionados con riesgos fitosanitarios, sanitarios y control de especies en peligro de extinción.
<b>Protección del Consumidor</b>	Control de productos regulados por legislación de protección al consumidor (Calidad, estándares, seguridad y formalidades)
<b>Política Comercial</b>	Control de cuotas de exportación e importación y otros mecanismos de restricción por medidas de política comercial.

Fuente: TRACIT.

<sup>43</sup> El informe sobre Comercio Ilícito es un informe de la Organización Mundial de Aduanas que entrega información global sobre acciones de fiscalización de las Aduanas del mundo en materias relacionadas con los derechos de propiedad intelectual, drogas, medio ambiente, seguridad, recaudación fiscal, patrimonio cultural, etc. Acceso en Nov.2021 [www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/illicit-trade-report/itr\\_2019\\_en.pdf?db=web](http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/illicit-trade-report/itr_2019_en.pdf?db=web)

## Capítulo 6. Factores de Calidad Regulatoria y Comercio Internacional.

### 6.1 Calidad regulatoria

El objeto de establecer un criterio de evaluación de la calidad de un sistema regulatorio, es poder identificar, a través de sus cualidades o características, cuando un sistema regulatorio es un “buen” sistema regulatorio. Para esto, debe considerarse, ante todo, como se indica en el Capítulo 3, que dado que un sistema regulatorio del comercio es un sistema “técnico-económico-social”, es decir, tiene al menos una dimensión técnica y una moral, tanto su valoración general de “calidad”, como sus objetivos, principios y métodos específicos, esta determinada no solo por definiciones técnicas sino también por cuestiones socio-culturales.

Las expectativas de la sociedad actual respecto de la finalidad tanto del comercio internacional como de la economía en general, establecen el marco referencial normativo para cualquier calificación en este sentido (Luhmann, 2004). Un sistema regulatorio será por lo tanto bueno si cumple con su función, es decir, si es un sistema que regula y que, además, es un sistema que regulando cumple con los objetivos para los que fue creado. En otras palabras, un sistema regulatorio de calidad es aquel en que tanto su estructura como su dinámica cumple con estándares establecidos ya sean estos de carácter técnico o de carácter moral.

En este punto se exponen los condiciones o criterios que podrían utilizarse para evaluar la calidad regulatoria. Primero se establecen aquellas condiciones de carácter sistémico general donde se identifican los factores básicos de funcionamiento de un sistema regulatorio sin los cuales no podría definirse como tal. Segundo aquellas condiciones de generación o de legitimidad de origen, donde se incluyen variables relativas a la justificación o “*rationale*”, el proceso de decisión (político) y el proceso de creación de la institucionalidad. Tercero aquellos factores relativos a la institucionalidad del sistema regulatorio en si, es decir las características estructurales, normas y organización. Y finalmente los factores relacionados con la dinámica del sistema, es decir, la calidad de su “*performance*”, tanto estratégica como operacional. Un sistema regulatorio podría no tener la funcionalidad mínima para ser siquiera considerado un sistema regulatorio propiamente tal, o teniéndola, podría no tener legitimidad para funcionar, o teniendo ambas, podría no ser capaz de operar correctamente ya sea por problemas estructurales o por que en su dinámica

no logra conseguir sus objetivos reguladores, en todos estos casos estaríamos frente a problemas de la calidad.

Así entonces, organizadas en cuatro dimensiones para la definición de los factores de calidad de un sistema de regulación, se desarrollan las condiciones sistémicas fundamentales que determinan su definición, las políticas-jurídicas que determinan su legitimidad, las institucionales que determinan su estructura y las estratégicas-operacionales que determinan su dinámica. En todos estos factores se desarrolla una especificación de calidad para el sistema de comercio internacional explicitando su vinculación con objetivos de desarrollo sustentable y si corresponde, con la agenda de facilitación del comercio.

## 6.2 Principios fundamentales: La calidad sistémica.

Como ya se indicó anteriormente, la calidad de cualquier sistema regulatorio, incluyendo uno regulatorio del comercio, depende primeramente de su **funcionalidad**, es decir el sistema debe desarrollar una función propiamente regulatoria en los términos descritos en el Capítulo 2, además, entendiendo que estos responden a los deseos de la o las sociedades representadas por las autoridades emisoras de las reglas deben también ser **legítimos** y, finalmente deben ser **capaces**, es decir, deben tener la estructura y la dinámica necesaria para operar sobre el sistema que se pretende regular. Es decir, en un primer orden, un sistema regulatorio debe ser funcional, legítimo y capaz. Sin embargo, un sistema regulatorio es ante todo un sistema, específicamente un sub-sistema con elementos básicos funcionando (*authority-standard / detector-comparator-controller*), el cual regula a un sistema principal, por lo tanto, esta también determinado por la estructura y dinámica de este.

Adicionalmente estas condiciones son aplicables de forma integral, es decir, no solo a los aspectos técnicos del sistema de comercio, sino que integralmente tanto en sus aspectos técnicos como legales, sociales y culturales en concordancia con lo descrito en el capítulo IV donde definimos al sistema de comercio como un sistema técnico-económico con objetivo de bienestar social operando en un supra sistema medio ambiental, en otras palabras, un sistema técnico de derechos y ecológico.

En esta lógica, las distintas dimensiones del sistema de comercio, es decir la dimensión técnica (en el caso de un sistema económico el objetivo técnico es: asignación eficiente de recursos), de derechos (Económicos y Sociales), y ecológica o medio ambiental se podrían

considerar de segundo orden dado que son dependientes de objetivos específicos del sistema regulatorio como lo son, la eficiencia en el uso de los recursos, la seguridad humana (el bienestar social y la protección humana) y la integridad del medio ambiente (sustentabilidad).

### **6.2.1 Principios de Autoridad Legitima: El Estado y el bienestar humano**

La calidad del Estado es un factor determinante de la calidad de los sistemas que se establecen para la regulación en general y en particular para la regulación del comercio. El entendimiento de que la autoridad que define la estructura y la dinámica de los mecanismos regulatorios es socialmente legítima y tiene por finalidad última el bien común de sus ciudadanos es una característica esperada de carácter esencial, no solo porque todo subsistema social está afectado y afecta el resto de los subsistemas con los que interacciona, (sistema político, cultural, económico, etc.) y por lo tanto su calidad se afecta por la calidad del resto de los demás subsistemas, sino también porque sin autoridad legítima para establecer estándares de comportamiento con una finalidad de bien común, en una sociedad organizada, no es posible ningún mecanismo regulatorio.

- Un sistema regulatorio nacional del comercio es, en todos los casos, una intervención humana sobre otra actividad humana (el comercio) la cual se desarrolla de forma organizada a través del Estado, este es considerado la Autoridad de un sistema regulatorio, en los términos definidos en el marco conceptual, que independiente a la organización específica del sistema regulatorio en cuanto a la ejecución de las funciones regulatoria es quien posee la potestad monopólica socialmente legítima para el establecimiento de estándares de comportamiento y de resultados del sistema de comercio y su sistema regulatorio. En *stricto sensu* la existencia de una “autoridad monopólica” que defina parámetros de comportamiento es requisito *sine qua non* para la existencia de un mecanismo de regulación, el hecho que sea socialmente legítima es su característica de calidad.
- Las características de la intervención del Estado en la vida económica y social están, como toda construcción social, determinada por la realidad socio-cultural sobre la que se construye y son expresión de la dinámica socio-política que en esta se desenvuelve. Sin perjuicio de esto, la promoción o aseguramiento del bien común de los “sirvientes” hoy ciudadanos, como principio regidor es común en la mayoría, sino en la totalidad, de los estados modernos de la actualidad. La existencia de un objetivo reconocible es

fundamental para la existencia de un sistema de regulación, la que, en este caso y para estos tiempos, debe además tener la característica de apuntar al beneficio común de la sociedad en que se establece.

Es en este punto que existe una primera complejidad para la regulación del comercio internacional debido exactamente a su naturaleza “internacional”. El hecho de que el sistema de comercio sea un sistema que distribuye bienes desde unos países a otros implica una multiplicidad de autoridades Estados involucrados y por lo tanto de diversas potestades legítimas promoviendo valores y principios relativos al bien común diversos pero relacionados con un mismo sistema (operacionalmente una sola cadena de distribución), cada uno con potestad en una parte de el. La existencia de esta estructura de autoridad no unitaria requiere establecer un primer desafío, en orden de mantener los dos requisitos de calidad mencionados anteriormente, generando una necesidad adicional referida a la coordinación para mantener integralidad de objetivos.

Por otra parte, si bien es cierto en un análisis de la regulación de un sistema de comercio se pueden realizar abstracciones categóricas para analizar de una forma organizada, tanto los objetivos como los criterios de calidad desde las diversas dimensiones. La realidad es que todas estas “esferas de análisis” confluyen en la realidad o, más bien dicho, confluyen en los resultados reales tanto del sistema de comercio como de su sistema regulatorio.

- Si el objetivo del Sistema de comercio internacional desde el punto de vista técnico es la eficiencia económica en la distribución de los bienes, desde el punto de vista socio-económico es el bienestar de la población, desde el punto de vista social es el desarrollo y desde el punto de vista ecológico es la sustentabilidad, en la realidad todos estos deben ser conseguido, sin prevalencia, sino que en simultáneo y en un balance socialmente aceptado. La integralidad en el logro de los objetivos (recursividad multidisciplinaria) se fundamenta en que todo sistema es subsistema de otro mayor el cual tiene objetivos (función) globales que incluyen los propios y que deben estar claramente determinados (fronteras), por lo tanto, los sistemas regulatorios deben considerar todos los objetivos del sistema como dentro de las “fronteras” de su “universo” por regular.

Un ejemplo de disfuncionalidad, estructural en este caso, se da al considerar “externalidades” a los costos (y beneficios) que afectan a terceros no involucrados en las transacciones de comercio internacional relativas a cuestiones de carácter sociales o

ecológicas, o incluso económicas, pero no referidas a objetivos de pura eficiencia en la asignación de recursos. Estas justificaciones no técnicas, de carácter supra sistémica constituyen una base ética para la justificación de alguna re-distribución para los sectores “perdedores” al abrir o facilitar el comercio, aplicar aranceles mas allá de los óptimos, establecer prohibiciones sobre la importación de bienes culturales o implementar

Cuando el sistema regulatorio del comercio no considera integralmente también objetivos relacionados con derechos sociales o si los considera los hace considerando estos aspectos éticos con prevalencia disminuida, utilizando solo una base técnica-economicista intentando mantener la maximización de la riqueza como objetivo predominante, se establece una disfuncionalidad de integración de objetivos.

### **6.2.2 Principios de sustentabilidad.**

La integración de los objetivos técnicos, sociales y ecológicos para la determinación de la funcionalidad del sistema regulatorio, no es suficiente, además, existe la necesidad de que un sistema regulatorio asegure el equilibrio homeostático ante las variaciones de su medio ambiente, es decir que asegure la sustentabilidad.

- Esta propiedad homeostática establece como principio que si en el entorno del sistema de comercio las condiciones varían debido a, por ejemplo, el aumento en la percepción de riesgo respecto a ciertos daños medioambientales o a crisis de salud que generan cambios en las normas nacionales de salud o de protección del consumidor frente a un nuevo desarrollo tecnológico, el sistema regulatorio ajusta su estructura y/o dinámica para mantener su funcionalidad frente a los cambios en el proceso de comercio internacional derivado de estas modificaciones en el entorno social.
- Existe, sin embargo, otro principio que apunta al equilibrio, la allostasis, como se explico en el segundo capítulo, esta característica enfatiza las funciones anticipatorias y de retroalimentación a largo plazo. Esta funcionalidad es fundamental para el objetivo de sustentabilidad a largo plazo y se diferencia de la “regulación homeostática” por que esta no es reactiva, sino proactiva (Schulkin, 2011).
- Para la sustentabilidad del sistema es necesario también mecanismos de coordinación debido a la diferenciación de operaciones entre las variaciones del entorno y los ajustes internos de los sistemas, esta coordinación interna es a diferencia de la coordinación soberana, un requisito siempre necesario para la

mantención de la integridad del sistema, independiente a la configuración de su organización interna.

### 6.2.3 Principio de Especialización Funcional Básica.

Existen adicionalmente ciertas especificaciones funcionales básicas de un sistema de regulación. Como se indica en las definiciones conceptuales, para cumplir con su función de regulación un sistema regulatorio requiere a menos detectar, comparar y activar. Consecuentemente, desde el punto de vista operacional, un sistema regulatorio debe tener funcionalidades básicas para cumplir su función elemental de regular, debe ser capaz de detectar los resultados del sistema controlado, debe ser capaz de comparar estos resultados con los estándares de comportamiento esperado establecido por la autoridad y debe ser capaz de controlar las disfuncionalidades para corregir las desviaciones. Sin perjuicio de que esto no implique una forma específica de organización o estructura interna, si establece las capacidades mínimas básicas de un sistema regulatorio.

**Detector:** Debe existir un mecanismo que permita detectar desviaciones de los estándares, decir, contravenciones a la norma que rige al regulado. Este mecanismo debe funcionar según los principios propios de un sistema de información de gestión por lo que se espera que opere recolectando, evaluando y transmitiendo selectivamente información relevante para la evaluación de posibles contravenciones.

**Comparador (Comparator):** Desde el punto de vista funcional debiera existir además un mecanismo de evaluación que sea capaz de identificar, con la información obtenida por el *Detector* y el conocimiento de las normas de regulación, cuando se trata de una real contravención a la norma para así enviarla como salida al mecanismo de activación.

**Activador (Activator):** Una vez identificada una desviación de la norma, deben existir un mecanismo que evalúe e implemente las acciones a tomar sobre el sistema bajo regulación para que modifique su comportamiento y se vuelva a los niveles de cumplimiento esperados.

## 6.3 Condiciones de origen: La calidad política (justificación y legitimidad)

### 6.3.1 Respeto de los hechos justificadores/catalizadores

En términos generales un sistema de regulación, por definición, debiera existir cuando los resultados de un proceso o sistema se desvían de los estándares esperados establecidos por su autoridad. Para el caso de un sistema de comercio internacional, el cual hemos definido como un sistema económico - técnico cuya función es la distribución eficiente de los bienes a través de las fronteras nacionales y que funciona como parte de un supra sistema que tiene objetivos superiores de orden social (económicos y sociales), en el cual además está inserto en un sistema ambiente que es su nicho ecológico, debiera establecer mecanismos regulatorios toda vez que su funcionalidad se ve desviada de sus objetivos, ya sean los de carácter técnico-económico, los superiores de orden económico y de orden social y los ulteriores de orden ecológico.

Como se indicó en el Capítulo 3, respecto de la naturaleza del sistema de comercio internacional podría establecerse como un hecho catalizador de primer orden, que el sistema no esté asignando eficientemente los recursos económicos, es decir, existe una justificación de carácter técnico-económica: la eficiencia operacional.

En el paradigma basado en principios de libre comercio y competencia, los llamados fallos de mercado son las disfuncionalidades básicas que justifican la regulación a nivel técnico. A este nivel, la regulación funciona para establecer mecanismos que aseguren el principio de libre competencia, en estos casos la intervención reguladora se justifica cuando existen, concentración de poder de mercado, asimetrías de información y externalidades.

En el comercio internacional, así como en el mundo real, casi no existen los mercados perfectamente competitivos. Como ya se indicó, las transacciones internacionales están llenas de fallos de mercado, por lo que en la regulación del comercio internacional son aplicados prácticamente todos los tipos de control regulatorio existentes en la institucionalidad regulatoria de un país, desde los de carácter técnico-económico (control de precios, control de cuotas, aranceles compensatorios, etc) hasta controles sanitarios, medio ambientales, financieros, fitosanitario, incluso de derechos humanos.

En un segundo orden, cuando el comercio no entrega beneficios a la sociedad o es disfuncional a los objetivos de bienestar económico de la sociedad en que se desenvuelve,

también se justificaría la implementación de un mecanismo regulatorio para ajustar el su comportamiento a la función de bienestar social para que no solo beneficie a quienes directamente obtienen las ganancias del comercio si no también a la sociedad toda, incluyendo a quienes se ven perjudicados por el desarrollo de este.

En el comercio internacional estas intervenciones regulatorias van desde los simples mecanismos arancelarios y cuotas de importación hasta la utilización de restricciones técnicas basadas en diversas justificaciones. En general, estos mecanismos se califican como “política comercial” y, aunque es una recurrente discusión entre los economistas, se establecen teóricamente para ‘aumentar el bienestar conjunto de la población, aumentando o al menos redistribuyendo con mayor justicia los beneficios en un país, aun cuando en términos técnicos medidas como estas disminuyen la libre competencia y por lo tanto la eficiencia-técnica. Este es el caso, por ejemplo, del establecimiento de aranceles de importación o los impuestos a las exportaciones (subsidio negativo), cuando el costo de su aplicación, (distorsión de los incentivos a la producción y al consumo) resulta menor a los beneficios resultantes en términos de la relación de intercambio, por lo que aplicados en sus niveles óptimos aumentan el bienestar de la economía nacional.

En tercer orden, cuando en el comercio se generan disfuncionalidades que implican perjuicios sociales, es decir, en aspectos no económicos relacionados con la seguridad humana los cuales, como se indica en el Capítulo 5 sobre riesgos globales, son base fundamental del desarrollo sustentable, también se configura la necesidad de implementar o establecer un sistema regulatorio para asegurar el logro de estos objetivos. En el comercio internacional existe una gran cantidad de controles regulatorios de este tipo, la mayoría de las llamadas barreras técnicas que, dejando de lado las suspicacias, tienen por objetivo la regulación con objetivos de protección de la seguridad humana en diversos aspectos relacionados con el desarrollo.

La calidad en este sentido apunta a que, frente a la existencia de algún riesgo global, que pueda afectar cualquier aspecto mencionado en los ODS de carácter no-económico debiera motivar también el inicio de un proceso que, en última instancia, permita desarrollar una política pública en forma de instrumento o sistema regulatorio, pueda proteger eficazmente a la sociedad que haya percibido esta amenaza y la considere como cierta y probable.

### 6.3.2 Respeto del proceso de decisión de establecer un sistema de regulación

Una vez identificado un nivel de riesgo relevante para una materia específica, como por ejemplo la identificación de flujos financieros ilícitos o de efectos graves en una industria naciente relacionados con el comercio, se agrega a las expectativas de calidad, que el desarrollo de la política pública relativa a su regulación, ya sea se trate de una simple modificación respecto de, por ejemplo, las técnicas de valoración de mercancías de importación o una compleja implementación de todo un nuevo régimen o sistema regulatorio de productos ambientalmente peligrosos, sea desarrollada en concordancia con ciertos principios técnico-políticos relativos al proceso de diseño de la respuesta regulatoria.

Estos principios se refieren al “*due process*” es decir a las expectativas respecto de como debiera ser este proceso de decisión para conservar su legitimidad. En términos generales, estos principios de calidad se establecen en un paradigma de “democracia occidental” por lo que se expresan en criterios de igualdad ante la ley, justicia y participación. En este sentido, un proceso de decisión regulatoria de calidad podría definirse como aquel que se desarrolla bajo principios democráticos y de Estado de Derechos.

Un buen resumen de principios para el diseño y ejecución regulatoria los entrega la OECD en 2005 <sup>44</sup>, que menciona que “*el proceso regulatorio en la etapa de diseño y ejecución debe cumplir con principios de transparencia, responsabilidad e inclusividad (participación), además de eficaz y eficiente*”. Cabe indicar que, según lo ya expuesto, los criterios de calidad regulatoria actuales deben entenderse como un cuerpo coherente con principios fundamentales de legitimidad, integralidad de objetivos, sustentabilidad y especialización funcional.

La mayoría de los países desarrollados, incluyendo EE.UU. UK, Australia/NZ y de la CEE, desarrollan sus decisiones regulatorias aplicando modelos de diseño de políticas públicas coherentes con principios de transparencia, responsabilidad y participación. Para cumplir con estos principios la generación de políticas regulatorias del comercio se evalúan y diseñan utilizando tres modelos, uno principal y dos complementarios a este: el Análisis de Impacto Regulatorio (EIR), la Evaluación Ex-Post (EEP) y el *Stakeholder Engagement* (SE).

---

<sup>44</sup> Un grupo especial de Política Regulatoria de la OECD aprobó este set de principios de Buena regulación en su 4ta reunión del 15 de Marzo de 2005, siendo ratificado por el Consejo de la OECD el 28 de Abril de 2005.

La EIR es una herramienta para evaluación de una política pública de carácter regulatorio, que va desde la identificación del problema hasta la definición de las opciones de (no) regulación y las definiciones de los indicadores para su evaluación posterior. Por su parte, la EEP se refiere a la implementación de mecanismos de evaluación de los resultados en términos de impactos directos, indirectos (no) intencionales de la regulación implementada. Por su parte el SE es un proceso de comunicaciones entre reguladores y regulados para comprometer a los intervenientes en el logro de los objetivos de regulación y asegurar los mecanismos de información necesarios para la dinámica regulatoria.

#### Evaluación de Impacto Regulatorio (EIR)

Como se indica, la EIR es un modelo para procesos de decisión que, estableciendo etapas sucesivas de actividades, asegura que la evaluación Ex-ante de una medida regulatoria se realice conforme a los principios mencionados de transparencia, responsabilidad y participación. Así entonces, en este modelo, cuando la autoridad correspondiente identifica la emergencia de un riesgo en el ámbito del comercio que afecta o puede afectar un bien público y ha decidido evaluar medidas de protección a través de una política pública de carácter regulatorio, los responsables de llevar adelante el diseño de la política (*policy makers*) deberían, según este modelo, seguir los siguientes pasos (OECD, 2020) :

- a) Definir el problema: En general en esta fase se identifica y describe el problema como “relativo a una falla de mercado”, “falla regulatoria” o nueva intervención regulatoria”, este ultima en el caso cuando el Estado se enfrenta a una situación emergente de riesgo donde es posible implementar un sistema o mecanismo regulatorio.
- b) Identificar las opciones regulatorias alternativas: En esta fase se deben definir opciones de política concretas, considerando alternativas a un modelo comando-control y cuidando la proporcionalidad en relación con el problema abordado.
- c) Recopilar datos: Esta fase es de recopilación de información. Para esto es posible utilizar una variedad de métodos desde análisis documentales a modelos econométricos hasta métodos Delphi y otras evaluaciones cualitativas.
- d) Evaluar las opciones alternativas: En esta fase el responsable debe realizar una evaluación de las opciones definidas como posibles, para lo cual este puede utilizar variados métodos cualitativos o cuantitativos, siendo el mas comúnmente utilizado el análisis costo-beneficio.
- e) Seleccionar la opción de política propuesta: Esta se refiere a la fase de selección de la opción preferida, la cual se evaluará profundamente, incluyendo estudios de

impactos cuantificados. La opción preferente no necesariamente debe ser la opción más apropiada y finalmente seleccionada para implementación, debido que esta decisión es de responsabilidad de la formulación de la política no así de aplica AIR. (Función de apoyo).

- f) Diseñar los mecanismos de monitoreo y evaluación de la política propuesta: En esta fase debe diseñarse la forma en que el impacto de la implementación de la política de regulación debe ser medida para su evaluación ex post y la eventual definición de medidas correctivas.

Los beneficios de la implementación de este modelo de evaluación en materias comerciales, según la propia Dirección de Desarrollo Territorial y Gobernanza Pública de la OECD quien la promueve a nivel global, son que aseguran que las decisiones regulatorias relativas al comercio o a cualquier otra área de política pública se basen en evidencia, que todas las partes afectadas intervengan en el proceso de decisión, se elimine la discriminación, se conserve la soberanía regulatoria y se aplique un enfoque de bajo costo (Basedow & Kauffmann, 2016). En general un enfoque de evaluación de impacto regulatorio, según la OECD contribuye en asegurar los principios regulatorios de necesidad, efectividad, proporcionalidad, predictibilidad, transparencia, responsabilidad, simplificación y participación (OECD, 2020). El significado específico de estos principios es el siguiente:

- **Necesidad:** Implica que el Estado solo debe intervenir cuando es necesario.
- **Efectividad:** Las regulaciones deben conducir al logro de sus objetivos.
- **Proporcionalidad:** Las soluciones regulatorias deben ser proporcionales al riesgo que motiva la regulación y los costos deben ser identificados y minimizados.
- **Predictibilidad:** Los procesos y reglas para desarrollar, modificar y revisar las regulaciones deben ser claras y deben seguirse de manera consistente.
- **Transparencia:** El Estado debe ser transparente en el proceso de regulación y las regulaciones deben ser simples y fáciles de cumplir.
- **Responsabilidad:** El Estado debe justificar las decisiones regulatorias y debe ponerlas en escrutinio público.
- **Simplificación:** Tanto las regulaciones como el proceso de establecerlas deben ser simples y fáciles de entender.
- **Participación:** Todas las partes interesadas deben tener la oportunidad de expresar sus puntos de vista.

Sin perjuicio de lo anterior, la implementación de mecanismos de regulación sobre el comercio internacional es considerado una “barrera” y se categorizan como “impactos indirectos de la implementación de sistemas regulatorios” los que se entienden en un contexto de “garantizar un equilibrio consciente entre el comercio y otros objetivos de política publica” incluyendo objetivos de desarrollo sustentable. Esta necesidad de equilibrio entre objetivos económicos y sociales o ecológicos, sumado a la especial relevancia existente en el proceso de decisión de considerar “opciones alternativas a la regulación” en un proceso gatillado por la emergencia de un riesgo ya evaluado como significativo en el proceso previo de evaluación de la justificación de acción regulatoria, establece una situación de trade-off entre comercio y “otras consideraciones”, explicitando así un punto critico para el logro de coherencia en términos de integralidad de objetivos.

La implementación de regulación sobre el comercio internacional de bienes se utiliza fundamentalmente para asegurar que los responsables de la formulación de estas medidas, en forma previa (Evaluación Ex -Ante) a su aprobación e implementación, aseguren que las medidas se basen en la “realidad” utilizando para esto análisis de la evidencia disponible (científica y social). Sin embargo, dado que el impacto de las medidas regulatorias del comercio trasciende las fronteras y la evaluación de impactos regulatorio están modelados principalmente a nivel nacional, podría producirse costos no considerados por estos modelos, como, por ejemplo, el impacto de medidas que regulan importaciones de productos alimentarios estableciendo requisitos de calidad que elevan los costos de los insumos para los exportadores extranjeros.

### Evaluación Ex-Post

La implementación de un mecanismo complementario al proceso principal de evaluación de impacto regulatorio que permita un proceso de auto-regulación evaluando los efectos de las políticas una vez implementadas, es otro elemento a considerar. La expectativa de calidad de esta herramienta es que entregue evidencia de los “reales” resultados de la actividad regulatoria, no solo sus efectos directos, sino también sus efectos indirectos (previstos y no previstos) tanto en el comercio como en otros sistemas no considerados en la evaluación Ex-Ante.

Cuando se analizan regulaciones asociadas al comercio internacional, las evaluaciones de los efectos posteriores a la implementación generalmente son la principal fuente de

justificaciones para las medidas de facilitación comercial, las que en general terminan en medidas de reforma o desmantelamiento de procedimientos de control fronterizo, principalmente aduaneros, o en la implementación de marcos regulatorios excepcionales como los Operadores Aduaneros Autorizados.

### Stakeholders Engagement (SE)

La utilización de un proceso transparente de comunicación de las partes interesadas en el proceso de diseño regulatorio es otro mecanismo utilizado para cumplir las expectativas de calidad asegurando que su desarrollo cumpla con el principio de participación.

En términos prácticos, los criterios en la utilización de esta herramienta es que mientras se establecen procedimientos de comunicación y coordinación con *stakeholders* involucrados con la iniciativa regulatoria se asegura que la información y conocimiento disponible para los evaluadores aumenta (incluyendo el entendimiento de intereses involucrados), se incorporan las opiniones de expertos de las partes, se disminuye el riesgo de “captura” del proceso de parte de los regulados aportando a la coherencia del sistema, no solo con el ya mencionado criterio de participación, sino también a la legitimidad, responsabilidad y transparencia del proceso regulatorio.

Adicionalmente, los procesos participativos donde los regulados y otros interesados son considerados y forman una instancia de coordinación y discusión de intereses, tienen también efectos en los niveles de cumplimiento (eficacia) y en la eficiencia general del sistema regulatorio. Como ya se mencionó, cuando los mecanismos ciberneticos (información de feed-back) mejoran en términos de coordinación, las funciones especializadas de detección-comparación-acción propios de un sistema regulatorio se vuelven mas eficientes y por consecuencia facilitan el logro de los objetivos regulatorios de cumplimiento atendiendo de esta forma al principio de especialización funcional básica.

Una de las características de la aplicación de estas herramientas de “Mejora Regulatoria” establece que, a diferencia de los acuerdos internacionales regulatorios o el diseño de regulaciones supranacionales, este tipo de mecanismos resuelven la constante fricción generada por la existencia de multiplicidad de “autoridades” y un solo sistema regulado, es decir, de que se puede asociar a un mayor y mas independiente ejercicio de soberanía de los países respecto de la regulación sobre “su espacio regulatorio” de la cadena de abastecimiento internacional y el comercio internacional en general.

Producto de lo anterior, la divergencia regulatoria tiene mayor complejidad que solo resolver cuestiones de soberanía. La implementación de métodos o modelos de calidad del tipo “*better regulation*” para la evaluación regulatoria, aunque puede ser un incentivo para convergencia de las normas regulatorias propiamente tales, las cuales son la principal variable que genera mayores costos económicos para los agentes económicos que participan en el comercio internacional, es ante todo una convergencia metodológica que no necesariamente significa que los resultados en términos del diseño de la regulación son convergentes con los del país contraparte comercial (O’Rourke y Sinnott, 2001) (Basedow & Kauffmann, 2016).

Además, tanto la convergencia de las normas regulatorias como la convergencia de metodologías, aun cuando estén hayan sido diseñadas para asegurar la coherencia con principios de legitimidad, participación y responsabilidad, no son necesariamente requisitos de calidad regulatoria, dado que las expectativas de calidad en el marco de un sistema regulatorio no están basados en la coherencia con normas específicas ni con modelos particulares de diseño de políticas públicas sino responden a principios, y por lo tanto la coherencia o convergencia supranacional, sin perjuicio que eventualmente pueda considerarse como una medida de política pública cuyo beneficio en el comercio internacional se podría justificar fundamentalmente por cuestiones de eficiencia económica (costos de transacción), solo puede ser considerado una opción de política mas no un criterio de calidad regulatoria. En este sentido debe recordarse que, existiendo coherencia metodológica los sistemas regulatorios nacionales, es decir aquellos que responden a necesidades inherentes a una nación en particular (responden a su propia cultura y su propias opciones políticas) cumplen con el principio de autoridad legítima, por lo que logrando la coherencia con todos los demás principios básicos, pueden perfectamente considerarse además de sistemas regulatorios legítimos, sistemas funcionales y capaces y, por lo tanto, de alta calidad.

#### **6.4 Condiciones estructurales: La calidad institucional (estructura)**

En términos económicos, la calidad institucional se relaciona principalmente con las condiciones de incertidumbre y los costos de transacciones para los agentes económicos que participan en el comercio y que son determinantes para la eficiencia del sistema económico (North, 1991). Sin perjuicio de lo anterior, cuando un país decide intervenir en la actividad del comercio por razones regulatorias, la calidad de la institucionalidad pública del

Estado que interviene también se vuelve relevante. En este sentido, y no solo en términos de costos de transacción e incertidumbre, sino que para la propia calidad de la intervención regulatoria, la institucionalidad política (normas y organizaciones políticas) revisada en el punto anterior, y la institucionalidad estatal (normas y organizaciones públicas) (Bandeira, 2009) son variables críticas en términos de calidad. En este punto sobre condiciones estructurales, se exponen los factores de calidad relacionados con las normas que regulan el sistema de comercio y los organismos públicos regulatorios que la hacen cumplir.

Las expectativas principales respecto de la calidad de las normas regulatorias son si estas responden al objetivo regulatorio (coherencia de propósito) y si estas consiguen ajustar el comportamiento del sistema de comercio cuando son aplicadas (coherencia de resultado). La coherencia de resultado es un factor dinámico y está principalmente ligado a la gestión y operación de los organismos que controlan (fiscalizan) del comercio, la coherencia de propósito implica que las normas están diseñadas de forma eficaz es decir que son funcionales a los objetivos regulatorios para los que fueron diseñados (Heijden, 2009). En este punto se analizan los factores de calidad relacionadas con las normas que regulan el comercio, el proceso para diseñarlas y la calidad de las organizaciones que tienen por función aplicar y fiscalizar su cumplimiento.

#### **6.4.1 Respecto de las normas del comercio internacional**

Desde la constitución de la provisional OIC (Organización Internacional de Comercio) en 1947<sup>45</sup> hasta la actual, y definitiva, Organización Mundial de Comercio (OMC) constituida solo en 1995, la regulación las relaciones comerciales internacionales se han desarrollado en el marco de una institucionalidad centralizada globalmente que vela por la liberalización del comercio y el desarrollo económico.

Si bien es cierto que en sus inicios las discusiones respecto de los objetivos de esta instancia multilateral se enfocaban tanto en la liberalización del comercio como en las políticas de reconstrucción desarrollo económico atendiendo a cuestiones como el empleo, la lucha contra las prácticas restrictivas de las empresas y los acuerdos en productos

---

<sup>45</sup> Los trabajos preparatorios de la “Carta de la Habana” en 1947 fueron liderados por EE.UU. y Reino Unido, y estaban inspirados en acuerdos recíprocos firmados por EE.UU. con otros países hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial. Cabe indicar que los enfoques de estos dos países que organizan esta iniciativa fueron en un inicio divergentes dado que Reino Unido proponía un enfoque de prioridad de las políticas de pleno empleo y EE.UU. un enfoque más liberal. La OIC y su Carta de la Habana nunca fue ratificada por EE.UU. por considerar que no protegía suficientemente los intereses del país norteamericano. Paralelamente EE.UU. y otros 22 países firman un acuerdo provisorio de rebajas arancelarias conocido como GATT mientras se firmaba y ratificaba el OIC. La OIC nunca fue ratificada y el comercio internacional estuvo provisionalmente regulado hasta que finalmente se crea la Organización Mundial de Comercio en 1995 incluyendo el GATT en sus responsabilidades, entre otras normas comerciales de carácter multilateral.

básicos, tanto el acuerdo final conocido como GATT como su posterior desarrollo ha evolucionado, en especial después con la agenda liberalizadora y de desregulación de la década de los 80', a un marco normativo claramente enfocado a la liberalización del comercio a través de la promoción de rebajas arancelarias, la eliminación de barreras técnicas al comercio internacional y, a partir de la Ronda de Uruguay (con la creación de la OMC), el comercio de servicios, la propiedad intelectual y las inversiones, aun cuando algunos aspectos de desarrollo sustentable se han incorporado en sus declaraciones formales en los últimos años.

En este marco, la estructura de normas OMC que regula el comercio en la actualidad es la siguiente:

- *Acuerdo sobre Aranceles y Comercio de Mercancías (GATT): que incluye el Acuerdo firmado en 1947 mas todas las subsecuentes modificaciones a este desde esa fecha hasta los incorporados en la Ronda de Uruguay.*
- *Acuerdo General sobre Servicios (GATS).*
- *Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad relacionados con el Comercio (ADPIC).*
- *Acuerdos Comerciales Plurilaterales: Contratación Pública, Productos Lácteos y Carne de Bovino y Aeronaves Civiles,*
- *Las normas y procedimientos por los que se rige la Solución de Controversias.*
- *Las normas sobre el mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales.*

Desde el punto de vista del funcionamiento de la producción de normas regulatorias llevadas a cabo por la OMC, es necesario, para fines de entender su funcionalidad y poder establecer los parámetros de calidad de su intervención regulatoria, identificar los principios que guían su funcionamiento y analizar la forma en que estos se aplican, en contraste con la funcionalidad esperada de un sistema regulatorio.

Consecuentemente, aun cuando el objetivo original del GATT expresaba la intención de mejorar el “nivel de vida”, conseguir el pleno empleo, aumentar los ingresos reales, utilizar completamente los recursos mundiales y aumentar la producción y el comercio, la estrategia primaria para su consecución se reduce a la reducción de aranceles y la eliminación del trato discriminatorio. Esta definición estratégica del ente regulador máximo del comercio establece una funcionalidad particular en cuanto a su naturaleza regulatoria. Se entiende que la acción regulatoria del comercio actuará principalmente como facilitador de la actividad económica en el entendido que la liberalización del comercio, al aumentar la eficiencia del sistema económico y mejorar la asignación de recursos, aumentará la producción, el

empleo, la renta y, en general, el bienestar social. Desde esta definición fundamental el GATT establece tres principios para este proceso de liberalización del comercio:

- **Trato comercial no discriminatorio:** El cual establece que todas las medidas liberalizadoras que favorecen el comercio de un producto en particular, en especial los derechos de aduanas y otros cargos del sistema de comercio internacional, que son otorgadas por un país miembro a otro deben ser también extendidas a los demás países miembros del acuerdo (Clausula de Nación Mas Favorecida NMF).
- **Trato nacional:** El cual establece que a los productos importados deben ser aplicados las mismas normas que le son aplicadas a los productos nacionales una vez que este haya ingresado al país. Este principio se refiere tanto a gravámenes como reglamentos que afecten su distribución, transporte, veta, etc.
- **Prohibición de uso de restricciones cuantitativas.** Este principio indica que los países signatarios del acuerdo tienen prohibido el uso de restricciones cuantitativas como forma de protección del comercio, tales como, licencias de importación y exportación, contingentes o cupos y cualquier otra medida que restrinja la cantidad o valor de la importación o exportación de un producto.

Estos principios sin embargo están limitados por el establecimiento de “excepciones” tanto al principio de nación mas favorecida como al de prohibición de restricciones cuantitativas, en el primer caso se permite el establecimiento de acuerdos parciales (bilaterales o regionales) o de uniones aduaneras o zonas de libre comercio con beneficios arancelarios solo para los países integrantes. En el caso de la prohibición de restricciones cuantitativas, existen numerosas excepciones en especial para el comercio agrícola, para industrias nacientes o sensibles a la competencia internacional o en general para la protección por motivos de desarrollo nacional o por cuestiones relacionadas con peligro a la salud publica, medio ambiente, o al patrimonio cultural, aun cuando estas restricciones deben en principio aplicarse a todos los países miembro por igual.

En términos generales, se puede indicar que la naturaleza regulatoria de las normas del comercio internacional tiene una funcionalidad de control de la regulación nacional en términos de que esta no contravenga la dinámica de mejoramiento de la eficiencia económica en materias de comercio, entendiendo que el aumento del comercio contribuye al bienestar general de los países. Sin perjuicio que en los últimos años la OMC ha incorporado a sus objetivos formales cuestiones relacionadas con objetivos regulatorios para la protección de derechos sociales y de protección del medio ambiente, desde el punto de vista

funcional, las normas que regulan el comercio internacional apuntan fundamentalmente a optimizar el sistema de comercio en términos de eficiencia económica y se fundan principalmente en cinco principios incluidos en el Acuerdo que establece la OMC estos son: la no discriminación en el comercio, la liberalización de este, la previsibilidad para las empresas, la competitividad como objetivo y la flexibilidad para los menos adelantados, reforzando en general los principios establecidos ya en el GATT.

Aun cuando las normas generadas por la OMC mencionan aspectos relacionados con la protección de bienes públicos y, últimamente incluso, objetivos de desarrollo sustentable (aunque esto no implique modificación de sus principios sino el reforzamiento de como el comercio contribuiría con estos) y a pesar de que en la práctica el uso de excepciones a sus principios de liberalización comercial son extensamente utilizados dando cuenta que el proceso de diseño regulatorio es además de un organismo técnico un espacio de negociación política, debido a su naturaleza de “regulador” de las intenciones de regulación de los países, inevitablemente se produce una situación de *trade-off* entre objetivos de facilitación o liberalización del comercio y la implementación de sistemas regulatorios nacionales (propiamente tales) que intentan regular el sistema de comercio con base en políticas públicas diseñadas en función del bienestar social aduciendo el interés general de la nación, sin perjuicio de que esto, en la práctica, es realizado en innumerables casos y en forma sistemática por los países a pesar de ser en principio contrarios a las propias normas del comercio.

Desde el punto de vista de la calidad regulatoria, el hecho de que la institucionalidad del comercio relativa a las normas que lo regulan a nivel internacional se diseñen bajo principios de eficiencia económica y que los objetivos regulatorios con objetivos explícitos de protección social y desarrollo sustentable sean regulados bajo mecanismos de excepcionalidad, se suma a que las instancias de regulación del comercio en materias propias de desarrollo sustentable son determinadas por organismos internacionales diferentes a la OMC, como la organización mundial de la salud, la organización internacional de trabajo o las diversas secretarías de los acuerdos multilaterales de protección del medio ambiente, lo que genera una constante fuente de disfuncionalidad en la gobernanza, tanto en términos de coordinación global como de integración en el comercio de objetivos relacionados con el desarrollo sustentable.

Cabe indicar además que en términos de funcionalidad regulatoria la reacción a la emergencia o agravamiento de riesgos de carácter global como los descritos en el Capítulo 5 que afectan no solo bienes públicos concretos como la seguridad personal, la salud humana o incluso la actividad comercial licita, sino también bienes “menos concretos” como la capa de ozono del planeta y el equilibrio en la temperatura de la atmósfera, presenta una complejidad agravada dado que los mecanismos de identificación y evaluación de riesgos que pueden afectar el desarrollo sustentable y que requieren de una intervención regulatoria del comercio y el diseño de las normas que lo regulan generadas en el seno de la OMC no solo están desalineadas en términos de autoridad (son desarrolladas a nivel global por organización internacionales independientes) sino también en términos de principios, las normas de comercio regulan para objetivos de bienestar social de forma excepcional con prevalencia de la eficiencia <sup>46</sup> y las normas internacionales de protección de otros bienes no económicos actúan con principios regulatorios sin prevalencia económica y en algunos casos con principios precautorios sin consideración de efectos económicos, como es cuando existen graves riesgos a la salud humana como el caso del control de pandemias como el COVID-19.

#### **6.4.2 Respecto del proceso de toma de decisiones regulatorias**

Normalmente a nivel nacional el proceso de diseño reglamentario que afecta el comercio internacional de un país y que se relaciona con aspectos incluidos en el Acuerdo GATT y otros del marco OMC, se desarrolla a través de los organismos técnicos como secretarías ministeriales de comercio en coordinación con las instancias técnicas de servicios de control aduanero y fronterizo. Estas decisiones son en su mayoría cuestiones relativas a la aplicación nacional de los acuerdos internacionales de la OMC suscritos por el país y, en general sus procesos de decisión no tienen la complejidad del diseño de una política pública dado que se restringen a la mera adecuación reglamentaria de las normas acordadas en la OMC que el país haya suscrito y ratificado por su autoridad legislativa nacional.

Por otra parte, cuando existe una iniciativa nacional de una política pública que pueda afectar al sistema de comercio, ya sean estas medidas regulatorias de carácter comercial,

---

<sup>46</sup> Un punto clave respecto de la naturaleza del control regulatorio es el establecimiento de normas respecto de la valoración y otras formalidades aduaneras que determina que el valor de los productos que son objeto del comercio internacional deber ser regulados para “evitar su potencial uso proteccionista” y que de esa manera mermaran los beneficios de liberalizar el comercio. Un ejemplo es la eliminación de la inspección en origen la cual se eliminó por razones de facilitación, pero afectando en la práctica la efectividad de las regulaciones que apuntan a controlar los flujos financieros ilícitos, la evasión tributaria, normas técnicas y de calidad y el fraude comercial en general.

tales como como el establecimiento de aranceles especiales, salvaguardias, cuotas, subvenciones o cualquier otra que afecte el libre comercio, o bien producto de políticas con objetivos no-comerciales pero con efectos en el comercio como medidas medioambientales, laborales, de protección al consumidor u otras de protección relacionadas con objetivos de desarrollo sustentable, sus procesos de **diseño regulatorio** son desarrollados, las comerciales, por instancias técnicas principalmente de carácter aduanero y, las de objetivos no-comerciales, por las instancias sectoriales correspondientes.

En el caso de las adecuaciones reglamentarias, los criterios de calidad se resumen al grado de **concordancia normativa** emitida a nivel nacional con los principios y criterios de la OMC. Estas reglas se entienden una prolongación de los procesos de decisión elaborados a nivel internacional y ratificados por la autoridad legislativa nacional, los cuales han seguido los principios con los que se elaboraron las normas internacionales, ya sean, por ejemplo, respecto de como valorar la mercantilas de importación para efectos de aplicar impuestos o sobre como deben orientarse los mecanismos de control sobre el flujo de bienes por la frontera, por lo que, una vez ratificados por la autoridad legislativa nivel nacional, tienen todos los atributos de legitimidad y pueden ser ejecutadas la adecuaciones técnicas reglamentarias para su aplicación práctica en el país.

Este proceso de diseño regulatorio <sup>47</sup> desarrollado a nivel internacional en la OMC se lleva a cabo en una dinámica propia de un organismo multilateral que actúa como un régimen internacional <sup>48</sup>. En el caso de la Organización Mundial de Comercio, la cual es dirigida por sus 164 países miembros, las decisiones se toman principalmente por consenso de los representantes (ministros responsables de la política comercial o embajadores-delegados) o en su defecto mediante votaciones por mayorías. Los acuerdos adoptados en esta instancia son de facultad exclusiva y vinculantes (previa ratificación nacional) en aspectos relativos a los acuerdos comerciales multilaterales de la OMC. Cabe indicar que estos acuerdos adoptados pueden incluir, además de medidas de regulación comercial o interpretación de la regulación, medidas sancionatorias cuando alguno de sus miembros contraviene estas normas, a través de sus funciones de revisión y monitoreo de políticas comerciales (exámenes de políticas comerciales), configurándose de esta manera toda la estructura de

<sup>47</sup> Cabe indicar el sentido de la regulación aplicado en la OMC, como se indica en este capítulo, apunta a asegurar con prevalencia principios de liberalización y eficiencia económica en el proceso de comercio ante cualquier otro relacionados con bienes públicos no-económicos, de derechos sociales o medioambientales.

<sup>48</sup> Un Régimen Internacional es definido como “un compuesto de cuatro componentes analíticos: “principios (“creencias de hecho, causación y rectitud”); normas (“estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones”); reglas (“prescripciones específicas y proscripciones para la acción”); y procedimientos de toma de decisiones (“prácticas prevalentes para elaborar e implementar decisiones colectivas”. (Krasner, 1983) citado por Ruggie 2009: 188). (Lopez, 2017), La OMC como Régimen Internacional.

**especialización funcional-operacional** (detección-comparación-control) propias de cualquier sistema o mecanismo regulatorio propiamente tal, en este caso de carácter global.

Por su parte, cuando el origen de la medida regulatoria es una política pública nacional que tiene por objetivo la regulación de ciertos aspectos del comercio pero con objetivos de protección de bienes públicos no-comerciales, de salud publica, seguridad fitosanitarias, seguridad publica, protección del consumidor, protección del patrimonio cultural y del medio ambiente o cualquier otra que sea considerada para evaluación con el objeto de hacer frente a riesgos de carácter nacional o los ya mencionados de carácter global como delitos de lavado de dinero, contrabando de drogas, flujos financieros ilícitos, delitos medioambientales, contra la seguridad nacional, etc., sus procesos de decisión y de diseño regulatorio son desarrollados en principio por las secretarías sectoriales (salud, medio ambiente, trabajo, interior, etc.) y en lo que respecta a al diseño específico de las normas de control con efecto en los flujos de comercio de mercancía se coordinan con las instancias ministeriales responsables de la política comercial.

En esta lógica de decisión, se producen como consecuencia, colisiones y disfuncionalidades por incoherencia entre objetivos regulatorios, debido a que el diseño regulatorio de protección de bienes públicos de carácter social o medio ambiental generalmente establecen necesidades restrictivas respecto de productos, condiciones de ingreso o características de calidad, lo que esta en oposición a la aplicación prevalente de principios de liberalización y eficiencia en el diseño regulatorio de las normas de la OMC que abordan estas cuestiones no-económicas y sus intervenciones en el control en el flujo de mercancías por la vía de la excepcionalidad,.

En este marco, y con vista en lo anteriormente expuesto respecto de la coherencia regulatoria, en el año 2019 la OMC, a través de su Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, ha propuesto a sus miembros la adopción de “Buenas Prácticas Reglamentarias” en la aplicación del diseño reglamentario de carácter regulatorio que afecte innecesariamente al libre comercio. Estas recomendaciones apuntan a asegurar que los reglamentos técnicos, procedimientos de evaluación de conformidad y normas técnicas de cuestiones referidas al comercio sigan principios de “buena reglamentación”. El referido informe menciona como características de buena regulación la existencia de:

- “Mecanismos de transparencia y de consultas públicas;

- *Mecanismos para evaluar opciones de política, incluida la necesidad de reglamentos (por ejemplo, métodos para evaluar las consecuencias de las alternativas a partir de hechos demostrados, con inclusión de los métodos de evaluación del impacto de la reglamentación -EIR-);*
- *Mecanismos de coordinación interna (nacional);*
- *Opciones que reduzcan al mínimo la carga de los agentes económicos (por ejemplo, la adopción de mecanismos que garanticen la observancia de las obligaciones sustantivas del Acuerdo OTC al diseñar y elaborar reglamentos);*
- *Mecanismos de aplicación y cumplimiento (por ejemplo, soluciones para facilitar directrices prácticas, oportunas e informativas, que son necesarias para el cumplimiento);*
- *Mecanismos de examen de los reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de la conformidad en curso actualmente (por ejemplo, para evaluar si las medidas actuales son eficaces y siguen siendo adecuadas, también para determinar si es necesario modificarlas, simplificarlas o incluso derogarlas); y*
- *Mecanismos para tener en cuenta, en la elaboración y aplicación de medidas, las necesidades especiales de los países en desarrollo Miembros en materia de desarrollo, finanzas y comercio, para evitar obstáculos innecesarios a las exportaciones de esos Miembros”.*

En un análisis mas aplicado es posible observar dos claras tendencias en el ámbito del diseño regulatorio y las políticas comerciales, una que manifiesta un problema de disfuncionalidad y otra que intenta resolverlo parcialmente. Durante los últimos años muchas regulaciones diseñadas e implementadas a nivel nacional con objetivos sociales y medioambientes, que hoy coinciden con los objetivos de desarrollo sustentable, han sido impugnadas en virtud de acuerdos comerciales o de inversión porque no cumplen con los principios de no discriminación o trato justo abriendo un flanco para el cuestionamiento respecto de que las regulaciones comerciales del marco OMC podrían no respetar la autonomía o soberanía regulatoria de los estados miembros.

Probablemente por lo anterior, desde las instancias multilaterales de comercio se ha impulsado una agenda de “mejor regulación” la cual, desde las indicaciones generales de la OMC en 1997 y sus posteriores discusiones a través del Comité OTC, se ha estado materializando en los acuerdos parciales llamados de nueva o ultima generación como el TPP y el TTIP, en los cuales se incluyen nuevas obligaciones que promueven la “cooperación”, “armonización” y la “coherencia regulatoria” con el objeto expreso de “reducir la carga sobre el comercio y la inversión internacional impuesta por regulaciones poco claras divergentes e ineficientes”.

Estos nuevos estándares contenidos en acuerdos regionales pueden ser entendidos como un intento de limitar la autonomía regulatoria de los estados de parte de instancias comerciales o bien que en un animo de facilitar el comercio y la inversión se promueve la calidad regulatoria incorporando obligaciones de transparencia y eficiencia en el diseño regulatorio incluyendo regulaciones de política social (MITCHELL; SHEARGOLD, 2015). Configurándose en ambos casos una disfuncionalidad de objetivos, al prevalecer en sus principios los objetivos comerciales por sobre los no comerciales.

En particular estos estándares establecidos tanto en el TPP como en el TTIP se basan en que, ante la disminución de las trabas al comercio del carácter arancelario acontecida en los últimos años, las obligaciones regulatorias son la nueva “barrera” a sobreponer. Se establece además que este problema de coherencia que tiene efectos en materias no comerciales, como los mencionados anteriormente, debe abordarse mejorando la calidad de los procesos de diseño regulatorio desarrollado por los países por lo que se incluye en los mas recientes tratados comerciales parciales, obligaciones sobre “coherencia regulatoria” o “cooperación regulatoria”.

Cabe destacar que, respecto de las características o principios de calidad respecto del procesos de diseño regulatorio incluido en estos tratados, en estos se replican los principios de calidad regulatoria mencionados anteriormente originados principalmente en la OECD pero con una clara prevalencia a la eficiencia económica en los procesos de comercio de bienes y servicios y de inversión, con el objeto de superar la falta de transparencia de las medidas sobre exportaciones e importaciones, la “excesiva regulación” y las divergencia regulatoria.

Cabe indicar en este sentido que, por ejemplo, en las primeras definiciones desarrolladas en las discusiones iniciales del TPP se define “coherencia regulatoria” como *“Compromisos [que] promoverán el comercio entre los países al hacer que el comercio entre ellos sea más fluido y eficiente”* aunque posteriormente, una vez concluidas la negociaciones este mismo concepto se define como “el uso de buenas prácticas regulatorias en el proceso de planificación, diseño, emisión, implementación y revisión de medidas regulatorias para facilitar el logro de los objetivos de la política nacional, y en los esfuerzos de los gobiernos para mejorar la cooperación regulatoria con el fin de promover esos objetivos y promover comercio e inversión, crecimiento económico y empleo” (Polanco, 2013).

Sin perjuicio de que lo anterior pueda ser entendido como una debilitación de la soberanía nacional respecto de la legitimidad de sus sistema de diseño regulatorio, en una situación de disfuncionalidad entre regulación del comercio y regulación nacional para objetivos de desarrollo sustentable, la aplicación de estándares de carácter global en los procesos de regulación comercial a nivel nacional, en la medida que estos sean coherentes con los objetivos de política definidos por las autoridades nacionales, puede considerarse como un paso adelante en el diseño de sistemas regulatorios de calidad, incluyendo aquellos con objetivos de desarrollo sustentable siempre y cuando se apliquen con un criterio integral y no solo ni con prevalencia del aseguramiento de los procesos de liberalización del comercio o de mínima intervención en cuestiones relativas a la inversión.

#### **6.4.3 Respecto de la Calidad del Regulador**

Como ya se indicó, la institucionalidad del sistema del comercio no incluye solo las reglas de la dinámica comercial sino también las organizaciones que operan en el sistema. En un sistema de comercio podríamos decir que la calidad institucional en su dimensión organizacional es la suma de la calidad de las organizaciones que participan en este. Sin embargo, cuando nos referimos a la calidad del sistema regulatorio del comercio nos referiremos en este punto a las organizaciones que tienen por función el aseguramiento del cumplimiento de las normas que regulan el comercio, particularmente de bienes. En este punto nos referiremos a los factores de calidad organizacional de los organismos de control regulatorio nacional, sin obviar que tanto la calidad organizacional de las instituciones de planificación o diseño de políticas públicas regulatorias e incluso los factores de calidad organizacional de organismos internacionales como la OMC, además por cierto de los sistemas sancionatorios y de justicia civil/penal, también tienen incidencia en la calidad del sistema regulatorio sobre el comercio.

Cabe indicar que estas organizaciones reguladoras no solo operan como parte del sistema de comercio, sino que además lo hacen con una doble incidencia en los efectos que supone la variable institucional. Estas organizaciones reguladoras además de ser parte de la institucionalidad del comercio, y que por lo tanto inciden en la eficiencia económica, son además las encargadas del cumplimiento de las reglas del sistema y por lo tanto inciden también en el cumplimiento de sus objetivos sociales y, en consecuencia, en su sustentabilidad.

Esta “orgánica regulatoria” a pesar de cierta discusión respecto de nuevas formas de gobernanza que sugieren una evolución en la relación del Estado con la sociedad respecto de cuestiones regulatorias, moviéndose de un modelo “comando-control” hacia sistemas mas “flexibles” (Baldwin, Cave y Lodge, 2010), en general son organismos o agencias estatales y operan desde el diseño de la reglamentación técnica hasta la ejecución de controles de fiscalización e incluso, en ciertos casos, hasta la administración de justicia administrativa, es decir son los encargados de detectar, comparar con estándares y actuar (por vía administrativa o judicial) para que las actividades comercial cumplan con sus objetivos económicos y sociales.

Si lo expresamos en términos de calidad, las expectativas básicas de la sociedad respecto de las organizaciones reguladoras del Estado es que estas cumplan la tarea que le fue encomendada por ley, aun cuando sus objetivos sean sectoriales o multidimensional. Una gran parte de la calidad, probablemente la mas relevante, es que los reguladores del comercio cumplan su misión, es decir resuelvan el problema regulatorio modificando la dinámica de las operaciones comerciales que no cumplen con los estándares sociales definidos por la legislación o por la estrategia de gestión de riesgos, dependiendo de cual fuere el enfoque de la entidad regulatoria (Sparrow, 2000, 2008), de manera que el sistema de comercio no se desvíe de los resultados esperados que tiene la sociedad respecto de sus resultados, tanto económicos, sociales o de desarrollo sustentable.

Cabe recordar que el marco de objetivos regulatorios en el comercio es probablemente una de los mas complejos, tal como se puede observar en el Capítulo 5, la tipología de problemas regulatorios relacionados con el sistema de comercio es de muy diversa índole, van desde cuestiones de evasión tributaria e ilícitos financieros hasta riesgos al patrimonio cultural y de tráfico de drogas, lo que por cierto constituye un desafío mayor en términos de especialización funcional. Debido a esta complejidad los Estados utilizan diversas agencias especializadas o sectoriales en el abordaje de las materias regulatorias específicas.

Si bien es cierto que respecto de la ejecución de la acción regulatoria los Servicio Aduaneros son el organismo público regulador más relevante en el comercio transfronterizo de mercancías, otras autoridades gubernamentales también participan en la regulación tanto del comercio como del control de personas y medios de transporte que acompañan a las mercancías. Estas agencias generalmente incluyen autoridades especializadas en materias:

- Fitosanitarias / Veterinarias: en cuanto a normativa agrícola, ganadera, acuícola, etc.

- Sanitarias: en cuanto a las normas sanitarias de la mercancía, así como de sus condiciones y medio de transporte.
- Seguridad pública / Aplicación de la ley / Control de fronteras: esto incluye autoridades policiales, servicios de inmigración, agencias marítimas (por ejemplo, la Guardia Costera)
- Transporte respecto a las normas que regulan las condiciones y características de los medios de transporte internacionales.
- Protección del medio ambiente: con especial referencia a la aplicación de tratados internacionales y leyes nacionales que protegen el medio ambiente.
- Protección al consumidor: específicamente en cuanto a las normas que regulan la calidad de los bienes con el fin de proteger a los consumidores nacionales.
- Autoridades de protección del patrimonio cultural, especialmente en lo que respecta a la regulación de entrada y salida del país de bienes de valor cultural y patrimonial.
- Otras Autoridades como telecomunicaciones, respuesta a emergencias o desastres, control de drogas, etc. según el tipo de mercadería o materia regulada.

Cabe mencionar que, si bien es cierto una de las principales funciones de control aduaneras se refiere al control de la correcta determinación y pago de impuestos y aranceles sobre el comercio internacional, adicionalmente la Autoridad de Impuestos Internos es un socio clave, especialmente en países en desarrollo, tanto para la implementación de programas de cumplimiento como para, en general, abordar la regulación de la recaudación de impuestos, cuestión clave en el logro de objetivos de desarrollo sustentable en materia de lucha contra la pobreza. Así también, debe relevarse que en conjunto todas estas agencias abordan la totalidad de los otros aspectos de desarrollo sustentable relacionados con el comercio.

### La Calidad del Regulador

Por otro lado, respecto de las características de calidad de estas agencias reguladoras mencionadas, se espera además que cuando estas desarrollen su función regulatoria lo hagan dentro de márgenes legítimos. Estas agencias públicas, como cualquier otra que pertenecen al Estado, tiene la responsabilidad de implementar y hacer cumplir las leyes con apego a los principios de buena gobernanza pública. Esto implica que, aunque esta sea un requisito general para cualquier institución pública ya sea de carácter regulador o no, si se requiere describir factores o principios de calidad regulatoria, deben también considerarse los grados de coherencia con ciertos principios de gestión pública o buena gobernanza tales

como como la orientación por el bien común, la transparencia, la legalidad, la eficiencia administrativa, la discrecionalidad responsable y la independencia entre las mas comunes de la administración de los estados (OECD, 2014).

Conclusivamente se espera que el regulador sea especialmente capaz y competente al cumplir su función (Tobelem, 1992) porque, como es en el caso del comercio, debe operar sobre un sistema que se caracteriza por su alto dinamismo y complejidad, en el que los regulados forman un conjunto muy diverso de empresas, muchas veces con intereses contrapuestos, y donde existen *stakeholders* con sus propios intereses a veces contrapuestos con las anteriores. Además, el hecho de que existen instancias internacionales que forman parte de la institucionalidad reguladora que deben integrarse con los objetivos a nivel nacional, como se ha indicado anteriormente, le suma otro factor de complejidad. En este marco, el factor de capacidad y competencia probablemente sea el mas relevante de los factores de calidad en cuanto determina en la practica el grado de funcionalidad del sistema regulatorio y por lo tanto los resultados en términos de sus objetivos regulatorios.

En resumen, en este punto, la calidad de una organización/agencia regulatoria y por consecuencia sus resultados, dependen del grado de calidad existente en al menos cinco dimensiones organizacionales: sus normas, sus recursos y su estructura interna, las cuales definen la capacidad de la entidad regulatoria y su gestión y operación lo que define su competencia (Coglianese, 2017), y determina por consecuencia sus resultados, aunque este último factor podría ser considerado un indicador global de calidad mas que un factor de calidad ya que este es el producto de la combinación de las dimensiones mencionadas (Oszlak, n.d.).

### Capacidad

Los elementos que constituyen la capacidad del regulador son aquellos que no están relacionados con las acciones o decisiones de las agencias reguladoras del comercio, sino que son aquellas que caracterizan los rasgos o la condición del regulador. Estas variables o dimensiones incluyen además de las “reglas del juego” que regulan el propio actuar del regulador (normas internas), las relaciones interinstitucionales que se establecen en el desarrollo del proceso de regulación (estructura) y la energía, es decir, los recursos con los que se cuenta para operar la regulación sean estos físicos o personas (recursos)

Los factores de calidad relacionados con las variables anteriores no se centran en las estrategia o acciones de control sobre las actividades del comercio o el tratamiento de los riesgos relacionados con alguno de los objetivo de desarrollo sustentable sino que en los elementos organizacionales mas estables como valores, relaciones jerárquicas, forma de coordinación y dotaciones de personal, por lo que cuando estos factores de especifican en grados de calidad, estos se expresan en los términos comúnmente utilizados en evaluaciones o diagnósticos organizacionales realizados para verificar la fortaleza o capacidad institucional de una organización. La suma de factores que configuran un sistema de normas internas de calidad, es decir, apegadas a los mismos principios en los que se basan las normas regulatorias del sistema, sumado a estructuras funcionales con los objetivos regulatorios establecidos y con niveles adecuados de **jerarquización, especialización y coordinación** e integrado a recursos de calidad y cantidad suficiente, en especial en lo referido a las personas, que permitan viabilizar las acciones de regulación, nos entrega en suma el conjunto de factores que configuran la capacidad regulatoria y su grado de calidad.

Cabe indicar en este punto que los factores de calidad relativos a la **especialización** y a los recursos humanos son una variable especialmente critica en la regulación del comercio, en especial al atender objetivos de desarrollo sustentable. La diversidad problemática de la regulación del comercio debido a que los riesgos relacionados con el comercio varían desde cuestiones relacionadas con la seguridad personal hasta otras relacionadas con fraudes comerciales o contrabando de bienes dañinos para el medio ambiente, requiere de un dominio detallado de muy diversos **aspectos técnicos** tanto para la ejecución de acciones de control como para el análisis de su potencial daño sobre un, también muy variado, tipo de industria regulada. Así también, la **especialización funcional** para la ejecución de mecanismos de detección, evaluación y control o fiscalización, sugiere que los sistemas regulatorios cuenten con instancias especializadas para desarrollar tareas de inteligencia, análisis de riesgo, auditoria, inspecciones físicas, análisis de laboratorio o manejo de tecnología de inspección entre otras, dependiendo de sus objetivos regulatorios.

## 6.5 Condiciones Dinámicas: La Calidad de la Gestión y la Práctica Regulatoria

### Competencia

La calidad en la gestión de la entidad regulatoria y la práctica regulatoria es quizás el aspecto menos considerado en la definición de factores de calidad regulatoria, sin embargo, es probablemente uno de los más importantes. La calidad de la gestión regulatoria al integrar dinámicamente, en un proceso decisional, las variables de capacidad en pos a objetivos regulatorios específicos, es el factor que finalmente determina el resultado del sistema regulatorio y, consecuentemente, su legitimación institucional. Para fines de determinación de factores de calidad es posible separar este aspecto en dos: la gestión de carácter estratégico organizacional y la gestión regulatoria o práctica regulatoria.

#### 6.5.1 Gestión Estratégica Organizacional

En este marco, una **buena gestión** de las organizaciones de regulación es un aspecto que no siempre es considerado en una evaluación de “buena regulación”, sin embargo, si consideramos que los resultados de una organización están en gran medida determinados por la capacidad de gestión, tanto la gestión regulatoria (de control operacional) como la gestión estratégica del organismo regulador, este último factor es tan relevante como lo son factores estructurales políticos o institucionales especialmente debido al alto nivel de dinamismo y complejidad por el que se caracteriza el sistema de comercio internacional.

Uno de las primeras expectativas de comportamiento relativas a la gestión estratégica es la capacidad para desarrollar con éxito las acciones de coordinación externa. Como ya se indicó, el medio ambiente regulador del comercio es altamente dinámico y complejo, pero no solo por la propia dinámica comercial internacional sino también porque participan en él una gran cantidad de agentes económicos de diversas industrias, público y organizaciones interesadas y porque los propios organismos reguladores públicos con responsabilidades en la práctica regulatoria y control del comercio son entidades que funcionan en forma independiente. Por lo tanto, la coordinación entre todas las organizaciones públicas que forman parte del sistema regulatorio del comercio de un país deben ser capaces de coordinar todas sus acciones de regulación para alcanzar los objetivos regulatorios con la calidad requerida.

El otro factor relevante para la calidad de la regulación en la gestión estratégica es la coordinación interna. La problemática más tradicional de la gestión de toda organización, incluido un organismo regulador, es como combinar y dirigir la capacidad de la organización de forma adecuada, es decir, qué decisiones deben tomarse para que, al coordinar las normas, con la estructura y los recursos disponibles de la entidad regulatoria, se ejecuten las acciones correctas para logro de los objetivos regulatorios. En este sentido, cabe indicar que la capacidad, la competencia y los resultados están estrechamente interligados. La capacidad regulatoria refuerza y, en algún grado, determina la competencia del regulador, así como la consistencia y coherencia de su práctica regulatoria determinan también, en el largo plazo, la capacidad regulatoria y ambos en combinación determinan los resultados finales del sistema regulatorio.

### **6.5.2 Gestión o Práctica Regulatoria: Estrategia de Control del Cumplimiento**

Pero la calidad de la gestión no solo depende de la forma de administrar sus capacidades y competencias, la calidad del regulador depende también en gran medida de las políticas de práctica regulatoria que aplican y, principalmente, de sus estrategias de intervención. Este punto es un elemento crucial en la regulación del comercio y probablemente sea el único que está siempre presente en las discusiones sobre calidad regulatoria del comercio.

En términos prácticos, la intervención de control regulatorio del comercio se realiza fundamentalmente en la frontera. Si bien es cierto no siempre son ejecutadas acciones de inspección física sobre mercancías en punto de ingreso fronterizo, la mayoría de los requisitos regulatorios sobre mercancías en tránsito, importadas y exportadas son requisitos habilitantes sin los cuales no es posible traspasar la frontera, ya sea el pago de derechos u otros impuestos o la presentación de documentos de transporte, facturas o permisos especiales deben obtenerse de forma previa al ingreso o salida de la mercancía, aun cuando existen algunos regímenes regulatorios que permiten una solución *a posteriori*.

Estos mecanismos o regímenes regulatorios fronterizos son al mismo tiempo, una acción regulatoria legítima para la autoridad nacional, un obstáculo técnico o arancelario para la OMC, burocracia (“red tape”) o una carga (“burden”) para algunas empresas, una ineficiencia para algunos economistas y una responsabilidad pública para el regulador y sus inspectores. Esta diversidad de puntos de vista respecto del control fronterizo del comercio se configura debido a que en la frontera se juega parte de la competitividad de las empresas (eficiencia

de la cadena de abastecimiento) y al mismo tiempo se juega parte del logro de objetivos regulatorios, incluidos eventualmente, la protección de la recaudación tributaria, del medio ambiente, de la seguridad nacional y personal, del patrimonio fitosanitario, del patrimonio cultural y de la mayoría los bienes públicos con impacto en el logro los objetivos de desarrollo sustentable relacionados con el comercio mencionados en el Capítulo 4.

Si bien es cierto que no toda la intervención regulatoria sobre el comercio se realiza en la frontera, toda acción que interviene en las operaciones comerciales agrega, en distintas medidas, costos regulatorios y por lo tanto configura una situación de *trade-off* entre la eficiencia de la cadena de abastecimiento internacional y el logro de los objetivos de regulación de un país. Esto implica que, en forma particular, las expectativas sobre la forma en que es aplicada la práctica regulatoria sobre el comercio es un punto crítico y central de atención y discusión de todos los intervenientes del comercio internacional y autoridades económicas y sectoriales, desde el Banco Mundial y la OMC hasta la industria y las ONG.

En consecuencia, la calidad de la estrategia regulatoria es un factor muy relevante en la evaluación de la calidad de un sistema regulatorio. Pero ¿Qué se puede esperar en términos de calidad de una estrategia de intervención regulatoria del comercio?

El primer principio es que la estrategia sea **efectiva** en el cumplimiento de los objetivos regulatorios, es decir, que producto de su aplicación se consigan niveles aceptables de protección de los bienes económicos, sociales y ecológicos de la sociedad logrando, como sistema regulatorio, el mayor grado de funcionalidad posible. En este punto cabe indicar que en logro de objetivos tan diversos como los definidos en el marco de la agenda de desarrollo sustentable, el regulador puede encontrarse con contradicciones como, por ejemplo, que la correcta aplicación de cuotas de importación de bienes agrícolas que tiene un objetivo de protección del empleo (ODS.No.8) limita la recaudación de impuestos para reducir la pobreza (ODS No.1). Esta contraposición de objetivos regulatorios se suma a la contraposición ya mencionada entre liberalización (eficiencia) y seguridad (regulación). Adicionalmente la acción regulatoria ejecutada en virtud de una estrategia de intervención, dado que constituyen acciones administrativas del Estado, deben cumplir con todos los criterios de calidad de buena gobernanza mencionados anteriormente, en la práctica las acciones de regulación deben ser además, **transparentes, legítimas, legales, eficientes, no discretionales, responsables e independientes** lo que hace particularmente complejo la elección de una estrategia regulatoria adecuada, entendiendo por adecuación que la

estrategia aplicada ademas de lograr niveles aceptables de efectividad cumple también, aunque sea en distintos grados, los factores de calidad adicionales indicados.

La mayoría de los reguladores de países con sistemas regulatorios avanzados como EE.UU., Australia, Nueva Zelandia y Reino Unido, coinciden en identificar al menos siete estrategias distintas, no excluyentes, de control de cumplimiento e intervención regulatoria : Persuasiva, Disuasiva, Responsiva o Reactiva, Basada en Riesgo, Inteligente (*"Smart Regulation"*), Meta-Regulación y Basada en Criterios (Heijden, 2009). La adopción de alguna de estas estrategias en la practica regulatoria del comercio ya implica un nivel de calidad superior frente a la simple regulación sin estrategia, ya que implica que las acciones de control han sido, de alguna forma, evaluadas en términos de su adecuación al problema regulatorio específico que se quiere resolver. Una breve descripción de las estrategias mencionadas es la siguiente:

- Persuasiva: Basa su acción reguladora en la negociación, el intercambio de información y la formación pública en cooperación con las empresas regulada. Las acciones de fiscalización punitivas quedan restringidas a los casos en que el regulado no se muestra cooperativo. En el ámbito del comercio esta estrategia se expresa en la creación de programas o regímenes especiales regulatorios para empresas que muestren buenos niveles de cumplimiento de las regulaciones comerciales.
- Disuasiva: Basa su acción en acciones de confrontación y lucha contra las actividades y entidades reguladas que transgreden las normas. En el ámbito de la regulación del comercio esta estrategia se utiliza principalmente el control de operaciones ilícitas de contrabando y fraude comercial o en otras en que la característica distintiva es el dolo.
- Responsiva. Basa su acción en el comportamiento de los regulados y por lo tanto aplicara desde medidas disuasivas hasta medidas coercitivas en la medida que el cumplimiento voluntario no sea efectivo para lograr los objetivos regulatorios. En el control del comercio esta estrategia solo se implementa en agencias de control fronterizo mas avanzadas debido a la necesidad de contar con una variedad de mecanismos y recursos a la vez que personal mayormente capacitado dado que requiere la eventual implementación de distintas estrategias en acción coordinada.
- Regulación basada en Riesgo: Basa su acción en la focalización de la capacidad regulatoria en aquellas áreas de mayor riesgo de incumplimiento para lo cual debe identificar, evaluar y tratar riesgos de incumplimiento en las diversas materias

reguladas bajo responsabilidad del regulador. Esta estrategia de intervención es la más utilizada por los servicios de control del comercio internacional tales como, aduanas, agencias de control fitosanitario, sanitario, migratorio, medio ambiental, etc. y es promovida oficialmente tanto por la OMC como por la OMA.

- Inteligente: Esta estrategia conocida como “*Smart Regulation*” se basa en la aplicación flexible de diversos mecanismos regulatorios clasificados en las otras categorías, en especial de mecanismos de entrega de facultades regulatorias a agentes privados y el uso de auto-regulación.
- Meta-Regulación. Se basa en principios de no intervención directa del estado en las actividades del sector privado, limitándose este a “auditar” los mecanismos de auto-regulación establecidos por los propios regulados. En el ámbito de la regulación del comercio internacional no existe un desarrollo relevante en la aplicación de esta estrategia.
- Estrategia basada en Criterios: basa su acción regulatoria en criterios predeterminados de comportamiento regulatorio sin especificar procedimientos estándares en la aplicación de controles, dependiendo estos de las circunstancias particulares del caso bajo control. En el ámbito de la regulación del comercio internacional tampoco existe un desarrollo relevante en la aplicación de esta estrategia de intervención.

Si bien es cierto el principio de adecuación descarta que exista una “mejor” estrategia de intervención en todos los casos, debe relevarse el hecho que en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio explícitamente se promueve con preferencia una **estrategia basada en riesgo** para el control regulatorio del comercio en frontera, los cuales priorizan esfuerzos regulatorios y maximizan rentabilidad (Heijden, 2009). Esta promoción se expresa en la mayoría de las directrices de la OMA respecto del control fronterizo para los países miembros, orientándolos a usar metodologías basadas en la evaluación de riesgos y construcción de perfiles, especialmente cuando se implementan, regímenes regulatorios excepcionales basados en “*Trusted Trade Programs*” tales como el OEA y SAFE, cuando se implementa un programa de facilitación del comercio basado en el AFC (“*Bali Package*”).

Con base en lo anterior, es posible indicar además que, sin perjuicio de la incorporación de otro tipo de estrategia complementaria, la estrategia basada en riesgo, es en la actualidad una calidad esperada por la mayoría de las instituciones relacionadas con el control regulatorio del comercio internacional. Esta estrategia se caracteriza porque requiere de

identificar y evaluar riesgos que afectan a los objetivos de cumplimiento regulatorio, asignarles una clasificación con base a esta evaluación y preparar y ejecutar acciones de control sobre empresas importadoras o exportadoras que caen en los tramos de mayor nivel de riesgo.

Desde el punto de vista funcional, utilizar esta estrategia basada en la evaluación de los riesgos resulta particularmente consistente con la categorización de los riesgos a la seguridad humana que afectan el desarrollo sustentable y que se relacionan con el comercio. En consecuencia, una estrategia general basada en riesgo para regular el comercio debiera contener al menos una evaluación categorizada por riesgo a nivel estratégico para priorizar la actuación reguladora de importaciones y exportaciones y estrategias específicas para cada área de riesgos relacionados con la protección de bienes públicos en el comercio internacional.

Sin perjuicio de lo anterior y dado que, una estrategia debe ser adecuada a las circunstancias particulares de los objetivos regulatorios, y que ante la gran diversidad de objetivos regulatorios relacionados con objetivos también diversos de desarrollo sustentable, puede ser considerado también como un factor de calidad que la entidad regulatoria sea capaz de construir un **mix de estrategias** con todas aquellas mencionadas supra, en orden a que en conjunto aborden la variabilidad de objetivos regulatorios de forma efectiva.

## Conclusiones

La calidad de los sistemas regulatorios del comercio hoy en día tiene una importancia crucial en la sustentabilidad a largo plazo del sistema de comercio en cuanto su desarrollo fortalece los mecanismos que protegen la seguridad humana, tanto en sus aspectos económicos como también sociales y medioambientales.

Para esto, la identificación de factores de calidad de los sistemas regulatorios del comercio y su posterior desarrollo permite mejorar de forma más efectiva, por ejemplo, la recaudación tributaria para movilizar recursos domésticos, el control de mercancías dañinas para la salud de la población, la seguridad y el medio ambiente, el combate contra el fraude comercial y la competencia desleal, el contrabando y otras formas de comercio ilícito, el control del cumplimiento de acuerdo multilaterales del medio ambiente, todos cuestiones esenciales para los países que buscan llenar las expectativas crecientes de desarrollo sustentable a través de hacer frente a los riesgos de carácter económico, social y ambiental, hoy en día emergentes y de características globales.

Sin embargo, la determinación de la calidad regulatoria del comercio y sus factores contribuyentes presentan cierto grado de complejidad dado que incluyen desde aspectos relativos a la calidad de los procesos de generación de las leyes, normas y procedimientos regulatorios y la medición de la efectividad y eficiencia de los procesos de aseguramiento del cumplimiento de normas (“enforcement”), hasta cuestiones relativas a la calidad de las formas organizativas establecidas por las autoridades públicas y su dinámica de actuación.

Estos “factores de calidad” se ven además complejizadas por el hecho de que, en el ámbito internacional del comercio y su regulación, orientado principalmente por la OMC, los objetivos de desarrollo sostenible se relacionan con el comercio en un sentido principalmente económico. En este paradigma comercial, tanto la evaluación de beneficios como la definición de los mecanismos regulatorios son establecidos fundamentalmente para facilitar el comercio, lo que se enfrenta a las crecientes expectativas de protección social de las poblaciones de los países y a la consecuente exigencia de sistemas regulatorios más efectivos.

Sin perjuicio de lo anterior, en esta investigación se ha logrado explorar y describir los factores de calidad regulatoria categorizados en cuatro dimensiones: en un primer orden, las condiciones sistémicas fundamentales que determinan un sistema regulatorio y, en un

segundo orden, las dimensiones políticas-jurídicas que determinan su legitimidad, las institucionales que determinan su estructura y las estratégicas-operacionales que determinan su dinámica.

Existen entonces, primariamente, condiciones de carácter sistémico entre las que se pueden identificar factores básicos de funcionamiento de un sistema regulatorio, sin los cuales no podría definirse como tal. En este punto, la calidad está determinada por los grados de funcionalidad, autoridad legítima y capacidad del sistema regulatorio. Así, la existencia de una autoridad clara y “monopólica” es un requisito tan estructural como la legitimidad que esta tiene para establecer estándares de comportamiento. En esta misma categoría la capacidad de mantener sustentabilidad sistémica y coordinación interna se suman a la existencia de una especialización funcional básica del tipo “*detector-comparator-activator*” como factores de calidad fundamental.

En un segundo orden, existen aquellas condiciones de generación o de legitimidad de origen, donde se incluyen variables de calidad relativas a la justificación o “*rationale*” del proceso de decisión (político) y el proceso de creación de la institucionalidad. En este punto es posible mencionar factores relativos a la capacidad del sistema regulatorio para, frente a la existencia de algún riesgo global que pueda afectar cualquier aspecto mencionado en los ODS, iniciar un proceso que, en última instancia, pueda terminar en la implementación de una política pública en forma de mecanismo o sistema regulatorio para proteger eficazmente a la sociedad que haya percibido esta amenaza y la considere como cierta y probable.

En esta misma categoría otro factor de calidad es la capacidad de establecer un debido proceso para el diseño regulatorio, es decir, se refiere a las expectativas respecto de como debiera ser este proceso de decisión para conservar su legitimidad. En términos generales estos principios de calidad se establecen en un paradigma de “democracia occidental” por lo que se expresan en criterios de igualdad ante la ley, justicia y participación. Para esto se considera que el uso de procesos de Análisis de Impacto Regulatorio (EIR), Evaluación Ex-Post (EEP) y *Stakeholder Engagement* (SE) para diseñar mecanismos regulatorios del comercio son indicadores de alta calidad ya que responden a principios de efectividad, proporcionalidad, predictibilidad, transparencia, responsabilidad, simplificación y participación.

Tercero, existen también factores de calidad relativos a la institucionalidad del sistema regulatorio en si, es decir las características estructurales, normas y organización. Desde el punto de vista de las normas, se establece que este aspecto muestra una complejidad especial debido a la necesaria coherencia normativa que debe conseguirse entre las normas desarrolladas en el ámbito internacional por la OMC y los objetivos de política establecidos por los países, o por otros organismos internacionales, para la protección de la sociedad y que tienen efecto en el comercio. Se deduce que esta situación, que puede afectar la autonomía regulatoria de los estados de parte de instancias comerciales internacionales, podría también enfrentarse como una oportunidad para promover la calidad regulatoria, incorporando metodologías estándares, como las mencionadas en el párrafo anterior, las que pueden incluso, eventualmente, justificar decisiones donde el diseño regulatorio haga prevalecer objetivos de desarrollo sustentable por sobre objetivos económicos.

Finalmente, existen también factores relacionados con la dinámica del sistema regulatorio, es decir, con la calidad de su “*performance*”, tanto estratégica como operacional. Una buena gestión regulatoria es un aspecto que no siempre es considerado en una evaluación de “buena regulación”, sin embargo, si consideramos que los resultados de una organización están en gran medida determinados por la capacidad de gestión, tanto la gestión regulatoria (de control operacional) como la gestión estratégica del organismo regulador, estos factores de calidad deberían considerarse tan relevante como lo son factores estructurales, políticos o institucionales, especialmente debido al alto nivel de dinamismo y complejidad por el que se caracteriza el sistema de comercio internacional.

Establecidos todos estos factores como aquellos que determinan el grado de calidad de un sistema regulatorio del comercio, puede indicarse que, en modo resumido, un sistema regulatorio de calidad en el comercio se caracteriza por gestionar de forma coherente y coordinada los objetivos técnicos del sistema de comercio internacional (eficiencia económica en la distribución de los bienes), socio-económico (bienestar de la población), socio-culturales (desarrollo) y ecológico (sustentabilidad), lográndolos sin prevalencia determinada ex-ante, en simultáneo y en un balance socialmente aceptado.

En este nuevo paradigma, de aquí en adelante, para promover el comercio y el desarrollo sustentable, no bastará solo con hacer crecer el primero a través de reducir aranceles y liberalizar la cuenta de capital. Para que la sociedad considere a la actividad comercial internacional como un sistema sustentable será necesario adicionar políticas para controlar

eficazmente las disfuncionalidades estructurales, externalidades y otros riesgos de carácter social medio ambiental e implementar mecanismos que satisfagan la exigencia protección social y medioambiental. Tal como lo indica Rodrik (1997), hoy en día, mas que nunca, la expansión del comercio internacional como fenómeno central de la globalización deberá ir acompañada de políticas publicas coordinadas, tanto a nivel nacional como internacional, que regulen la emergencia de la gran diversidad de riesgos que amenazan la seguridad humana, incluyendo la medioambiental, para que el sistema de comercio internacional sea considerado socialmente beneficioso tanto económico como para el desarrollo humano.

## Bibliografía

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2017). ¿Por qué fracasan los países? Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. *Cuadernos Del Cendes*, 34(94), 145–160. <https://doi.org/10.21500/22563202.58>
- \_\_\_\_\_. (2010). The Role of Institutions in Growth and Development. *Review of Economics and Institutions*, 1(2). <https://doi.org/10.5202/rei.v1i2.1>
- Akerlof, G. A. (1970). 'The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism', *Quarterly Journal of Economics*.
- Alexander, Richard (1986), *The Biology of Moral Systems*, Nueva York, Aldine Press.
- Arnold, Marcelo; Osorio, F. (1998). Introducción a los Conceptos Básicos de la Teoría General de Sistemas. *Cinta de Moebio. Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, 0(3), 40–49.
- Baldwin, R., Scott y Hood (1998). *A Reader on Regulation*, Oxford: Oxford University Press.]
- Baldwin, Cave & Lodge *The Oxford Handbook of Regulation* (Oxford Handbooks) (p. 33). OUP Oxford. Kindle Edition.)
- Baldwin, Robert; Cave, Martin; Lodge, Martin. (2010). *The Oxford Handbook of Regulation* (Oxford Handbooks) (p. 61). OUP Oxford. Kindle Edition.)
- Bandeira, P. (2009). Instituciones y Desarrollo Económico. Un Marco Conceptual. *Revista Economía Internacional*. Vol. 11, 2009..
- Basedow, R., & Kauffmann, C. (2016). International Trade and Good Regulatory Practices. *OECD Regulatory Policy Working Papers No. 4*.
- Beck, U. (1986). La Sociedad del Riesgo. Hacia una Nueva Modernidad. In *Paidós* (Vol. 7).
- \_\_\_\_\_. (1999). *La Sociedad Del Riesgo Global*.
- Becker, G. (1983). 'A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence', *Quarterly Journal of Economics*..
- BID. (2019). De promesas a resultados en el comercio internacional: Lo que la integración global puede hacer por América Latina y el Caribe. In *06 de Diciembre*. [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/De\\_promesas\\_a\\_resultados\\_en\\_el\\_comercio\\_internacional\\_Lo\\_que\\_la\\_integración\\_global\\_puede\\_hacer\\_por\\_América\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/De_promesas_a_resultados_en_el_comercio_internacional_Lo_que_la_integración_global_puede_hacer_por_América_Latina_y_el_Caribe.pdf)
- Black, J. (2014). *Decentring Regulation : Understanding the Role of Self-Regulation in a Post-Regulatory World*. (February 2001). <https://doi.org/10.1093/clp/54.1.103>
- Breyer, S. G. (1979). 'Analysing Regulatory Failure: Mismatches, Less Restrictive Alternatives, and Reform', *Harvard Law Review*.
- \_\_\_\_\_. (1982). *Regulation and its Reform*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Castel, Robert (2003), *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?*, Viviana Ackerman (trad.), Buenos Aires, Manantial.
- Coase, R. H. (1937). 'The Nature of the Firm', *Economica*, 4: 386–405. \_\_\_\_\_. (1959). 'The Federal Communications Commission', *Journal of Law and Economics*, 2: 140.
- \_\_\_\_\_. (1960). 'The Problem of Social Costs', *Journal of Law and Economics*. andbooks) (p. 36). OUP Oxford. Kindle Edition.
- Coglianese, Cary (2017) Achieving Regulatory Excellence (p. 169). Brookings Institution Press. Kindle Edition.
- Commission on Human Security. (2003). Human security now. In *Refugee Survey Quarterly* (Vol. 23).
- Common, M., & Stagl, S. (2008). Introducción a la economía ecológica. In *Introducción a la Economía Ecológica*.
- Demsetz, H. (1969). 'Information and Efficiency: Another Viewpoint', *Journal of Law and Economics*.
- Division, R., & Governance, P. (2009). *Determinants of Quality in Regulatory Impact Analysis*. 23–61. <https://doi.org/10.1787/9789264067110-2-en>
- Dix-Carneiro, R. y B. K. Kovak. 2015. "Trade Liberalization and the Skill Premium: A Local Labor Markets Approach." *American Economic Review*.
- Douglas, M. (1982). *Risk and Culture*.
- \_\_\_\_\_. (1992). *Risk and Blame*.

- Ehrlich, I. & Posner, R. A. (1974). 'An Economic Analysis of Legal Rule-Making', *Journal of Legal Studies*.
- Estevadeordal, A. y A. M. Taylor. 2013. "Is the Washington Consensus Dead? Growth, Openness, and the Great Liberalization, 1970s–2000s." *Review of Economics and Statistics*.
- Feintuck, M. (1999). *Media Regulation, Public Interest and the Law*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- (2004). *The 'Public Interest' in Regulation*, Oxford: Oxford University Press.
- (2005). 'Precautionary Maybe, But What's the Principle?', *Journal of Law and Society*.
- Gligo, Nicoló. (2006). *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. N° 126. Santiago de Chile: CEPAL
- Global Initiative Against Transnational Organized Crime. (2021). *The Global Illicit Economy*. (March).
- Godelier, M. (1974). *Antropología y economía*.
- Grossman, G. M. y E. Helpman. 1991. *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- . 2015. "Globalization and Growth." *American Economic Review: Papers and Proceedings*.
- Haberd, P. (2016). *Regulatory quality for whom and for what? Report from the Secretary of the Trade Union Advisory Committee to the OECD*, (October 2015).
- Hahn, R. W. (2008). Designing Smarter Regulation with Improved Benefit–Cost Analysis, *American Enterprise Institute, Working Paper 08–20*.
- Heijden, J. Van Der. (2009). Building regulatory enforcement regimes: Comparative analysis of private sector involvement in the enforcement of public building regulations. In *Delft Centre for Sustainable Urban Areas*.
- Hubbard M. (1998) *Choosing a Quality Control System*. CRS Press.
- Johansen, O. (1993). *Introducción a la Teoría General de Sistemas*.
- Kay J. & Vickers, J. (1988). 'Regulatory Reform in Britain', *Economic Policy*, 7: 334. Baldwin, Robert; Cave, Martin; Lodge, Martin. *The Oxford Handbook of Regulation* (Oxford Handbooks) (p. 37). OUP Oxford. Kindle Edition.
- Koop, C., & Lodge, M. (2015). What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. *Regulation and Governance*. <https://doi.org/10.1111/rego.12094>
- Kottak, C. P. (2015). *Cultural Anthropology*.
- Krugman. (2012). *Economía Internacional. Teoría y Política* (Vol. 66).
- Levchenko, A. A. (2005). Institutional Quality and International Trade. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.646183>
- Levy, B. And Spiller, P. T. (1994). 'The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation', *Journal of Law, Economics and Organization*.
- Lévi-Strauss, Claude (2013 [1986]), *Anthropology Confronts the Problems of the Modern World*, Massachusetts, Harvard University Press.
- Lodge, M., & Wegrich, K. (2013). Managing Regulation. *Journal of Chemical Information and Modeling*.
- Lopez, K. (2017). *La OMC como régimen internacional de cooperación*.
- Luhmann, N. (2004). Law as a social system. *Religion and Legal Pluralism*, (June), 249–272.
- Maddison, A. (2006). *The World Economy – Volume 2: Historical Statistic* (Vol. 1). [https://www.stat.berkeley.edu/~aldous/157/Papers/world\\_economy.pdf](https://www.stat.berkeley.edu/~aldous/157/Papers/world_economy.pdf)
- Majone, G. (ed.) (1996). *Regulating Europe*, London: Routledge.
- Melitz, M. J. y D. Trefler. 2012. "Gains from Trade When Firms Matter." *Journal of Economic Perspectives* .
- Mitchell; Sheargold, E. (2015). *The Tpp and Good Regulatory Practices: An Opportunity For Regulatory Coherence To Promote Regulatory Autonomy?*
- North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*.
- Núñez Mendoza, P. (2014). *Seguridad Humana Como Pilar del Desarrollo Social*.
- Ochoa, S. (2014). *El riesgo en la sociología contemporánea*.
- OECD, 2020. Regulatory Impact Assessment, OECD Best Practice Principle for Regulatory Policy, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/7a9638cb-en/index.html?itemId=/content/publication/7a9638cb-en#execsumm-d1e51> Accesso en Nov.2020.

- ECD. (2014). *The Governance of regulators*. <https://doi.org/10.1787/5b3d3419-en>
- OECD. (2012). Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria. *Recomendación Del Consejo Sobre Política y Gobernanza Regulatoria*. <https://doi.org/10.1787/9789264209046-es>
- OECD. (2000). Reducing The Risk Of Policy Failure: Challenges For Regulatory Compliance. *Public Management Committee*.
- Ogus, A. (1994). Regulation: Legal Form and Economic Theory, Oxford: Oxford University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2011, Future global shocks: improving risk governance, OECD, Paris.
- O'Rourke, K. y R. Sinnott (2001), "The determinants of individual trade policy preferences: International survey evidence", Brookings Trade Forum, pp. 157-206,  
<http://citesseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.318.45&rep=rep1&type=pdf>.
- Ostrom, E. (1990). Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, 32(2). <https://doi.org/10.2307/3146384>
- Oszlak, O. (n.d.). Privatización y Capacidad de Regulación Estatal. *Director..*
- Paetau, M. (2014). Niklas Luhmann and Cybernetics. *Journal of Sociocybernetics*.  
[https://doi.org/10.26754/ojs\\_jos/jos.20131/2790](https://doi.org/10.26754/ojs_jos/jos.20131/2790)
- Parsons, T. (1949). [ Essays in sociological theory; pure and applied. Free Press.]
- Peltzman, S. (1976). 'Toward a More General Theory of Regulation', *Journal of Law and Economics*.
- (1989). 'The Economic Theory of Regulation After a Decade Of Deregulation', *Brookings Papers On Economic Activity: Microeconomics*.
- PNUD. (1994). Informe Sobre Desarrollo Humano 1994. *Informe Sobre Desarrollo Humano ...*, Vol. 1, pp. 1–156. Retrieved from <http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=PAHO&lang=p&nextAction=lnk&exprSearch=22799&indexSearch=ID>
- Polanco, R. (2013). The Trans-Pacific Partnership Agreement and regulatory coherence. In *Trade Liberalisation and International Co-operation: A Legal Analysis of the Trans-Pacific Partnership Agreement*.  
<https://doi.org/10.4337/9781782546788.00016>
- Prosser, T. (1997). Law and the Regulators, Oxford: Clarendon.
- (2005). The Limits of Competition Law: Markets and Public Services, Oxford: Oxford University Press.
- Radaelli, C. & de Francesco, F. (2010). 'Regulatory Impact Assessment'.
- Rawls, J. (1971). A Theory of Justice. In *Theory and Decision* (Vol. 4). <https://doi.org/10.1007/BF00136652>
- Robert Baldwin, Martin Cave, M. L. (2012). *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*.
- Rodríguez, D., & Arnold, M. (1991). Sociedad y teoría de sistemas. *Editorial Universitaria Santiago de Chile*, Vol. 3.
- Rodríguez, F. y D. Rodrik. 2001. "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence." En B. S. Bernanke y K. Rogoff, eds., NBER Macroeconomics Annual 2000. volumen 15. Cambridge, MA: MIT Press
- Rodrik, D. (1997), Has globalisation gone too far?, Institute for International Economics, Washington DC.
- Rothenberg, J., Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1964). The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy. *Econometrica*, 32(3), 457. <https://doi.org/10.2307/1913055>
- Schulkin J (2011) Social allostasis: anticipatory regulation of the internal milieu. *Front. Evol. Neurosci.* 2:111. doi: 10.3389/fnevo.2010.00111
- Shelanski, H. & Klein, P. (1995). 'Empirical Research in Transaction Cost Economics: A Review and Assessment', *Journal of Law Economics and Organization*.
- Shelley, Louise I. (2020). Dark Commerce How Illicit Economy Is Threatening Our Future. Princeton University Press.
- Sparrow, Malcolm K.. (2008). The Character of Harms: Operational Challenges in Control. Cambridge University Press. Kindle Edition.
- Sparrow. Malcolm K. (2000) The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance (Kindle Location 145). Kindle Edition.
- Steinberg, F. (2004). *La nueva teoría del comercio internacional y la política comercial estratégica*. Retrieved

- from [http://www.adizesca.com/site/assets/e-la\\_nueva\\_-teoria\\_comercio\\_internacional\\_-y\\_la\\_politica\\_comercial\\_estategica-fs.pdf](http://www.adizesca.com/site/assets/e-la_nueva_-teoria_comercio_internacional_-y_la_politica_comercial_estategica-fs.pdf)
- Stigler G. J. (1971). 'The Theory of Economic Regulation', *Bell Journal of Economics and Management Science*.
- Sunstein, C. R. (1990). *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*, Cambridge, MA: Harvard University Press. Baldwin, Robert; Cave, Martin; Lodge, Martin. *The Oxford Handbook of Regulation* (Oxford Handbooks) (p. 63). OUP Oxford. Kindle Edition.
- Tetlock, P. C. (2008). 'Has Economic Analysis Improved Regulatory Decisions?' *Journal of Economic Perspectives*.
- Tobalem, A. (1992) Institutional capacity analysis and development system (ICADS), Public Sector Management Division, Technical Deparment Latin American and the Caribbean Region of the World Bank, LATPS Occasional Paper Series Nº 9
- Transnational Alliance to Combat Illicit Trade. (2019). *Mapping the Impact of Illicit Trade on the Sustainable Development Goals*. Retrieved from [www.tracit.org/publications.html](http://www.tracit.org/publications.html)
- Tugores, J. (2018). *Las Nuevas Teorías del Comercio Internacional y sus Implicaciones para la Política Comercial*.
- UNCTAD. (2009). Evolution of the international trading system and its trends from a development perspective. In *ITU News* (Vol. 11702). <https://doi.org/10.1016/b978-0-444-86236-5.50085-7>
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). (2017). Evolución del sistema internacional de comercio y sus tendencias desde una perspectiva de desarrollo. *Conferencia de Las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo*. [https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/tdb64d5\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/tdb64d5_es.pdf)
- UNTFHS (2009). Teoría y Práctica De La Seguridad Humana: Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos. *lidh-Webserver.lidh.Ed.Cr*, 1–87. Retrieved from [http://lidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12\\_2010/97c70a6a-82ff-409c-a1de-438406607896.pdf](http://lidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/97c70a6a-82ff-409c-a1de-438406607896.pdf)
- Veljanovski, C. (2006). *Economics of Law* (2nd edn.), London: Institute of Economics Affairs. ——(2007). *Economic Principles of Law*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (2008). 'The Common Law and Wealth', in S. F. Copp (ed.), *The Legal Foundations of Free Markets*, London: Institute of Economic Affairs.
- Villanueva Ayón, Miriam (2000), "La seguridad humana: ¿Una ampliación del concepto de seguridad global?", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, noviembre 1999-febrero 2000.
- Von Bertalanffy, L. (1989). Teoría general de los sistemas: Fundamentos, Desarrollo, Aplicaciones; General System Theory: Foundations, Development, Applications. *Teoría General de Los Sistemas: Fundamentos, Desarrollo, Aplicaciones*, p. 336. <https://archivosociologico.files.wordpress.com/2010/08/teoria-general-de-los-sistemas-ludwig-von-bertalanffy.pdf>
- WCO. (2019). *Illicit Trade Report 2019*.
- Wiener, N. (1988). *Cibernetica y Sociedad*. <https://catedraepistemologia.files.wordpress.com/2015/09/248631084-norbert-wiener-cibernetica-y-sociedad1.pdf>
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies*, New York: Free Press.
- (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: Free Press.
- Wolf, C. (1988). *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Wood, A. 1997. "Openness and Wage Inequality in Developing Countries: The Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom." *World Bank Economic Review*.