

Evaluando el paquete de julio desde la perspectiva del desarrollo

Faizel Ismail*

El premio Nóbel, Amartya Sen, ve el desarrollo como el proceso de expansión de las libertades humanas. Adaptando su pensamiento al mundo del comercio internacional, cuatro tipos de “no-libertad” deben ser removidos para integrar una dimensión de desarrollo genuina al trabajo y las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En primer lugar, Sen argumenta que la falta de libertad o la privación puede resultar cuando a la gente se le niegan las oportunidades económicas y consecuencias favorables que los mercados ofrecen y apoyan¹. En segundo lugar, él mantiene que la pobreza debe ser entendida no tanto como bajos ingresos sino como la privación de las capacidades básicas. Tercero, mientras apoya la regulación gubernamental para capacitar los mercados a crecer más efectivamente, Sen afirma que se requiere de un sistema de ética para construir visión y confianza para el uso exitoso del mecanismo de mercado. Él incita a los diseñadores de políticas a que basen estos valores en la justicia social como fundamento y objetivo de la política pública. Por último, Sen argumenta en contra de la visión de que la negación de la libertad política y los derechos civiles básicos sea buena para un desarrollo económico rápido, y afirma que la privación de oportunidades para participar en decisiones cruciales con respecto de los asuntos públicos es negar a la gente el derecho a desarrollar y fortalecer un sistema democrático.

Aplicando los elementos de desarrollo de Sen a la arena del comercio, podría argumentarse que el comercio justo removería los obstáculos que los países en desarrollo experimentan al exportar sus productos a los mercados de países desarrollados y crear oportunidades para que aquellos avancen en su desarrollo. Aumentando la capacidad de los países en desarrollo, especialmente aquellos más pobres y marginados, para desarrollar su ventaja comparativa para producir y exportar, los proveería de las capacidades humanas, institucionales, productivas y de exportación necesarias para nivelar el campo de juego en el sistema de comercio. Estableciendo reglas que aseguren un balance justo entre costos y beneficios de los nuevos acuerdos, los valores e intereses de los países

desarrollados y en desarrollo, la apropiada flexibilidad para que los países en desarrollo implementen políticas de desarrollo y la necesidad de fortalecer el sistema basado en reglas, aseguraría ambos la legitimidad y sostenibilidad de estas reglas. Y, finalmente, construyendo un sistema transparente e inclusivo de toma de decisiones en la OMC, los miembros contribuirían a la capacidad de los países en desarrollo de participar efectivamente en la toma de decisiones, lo que fortalecería la legitimidad de la institución. En resumen, los cuatro elementos de la dimensión del desarrollo en el sistema multilateral de comercio son comercio justo, desarrollo de capacidades, reglas balanceadas y buena gobernabilidad.

El concepto de trato especial y diferenciado (TED) ha sido establecido por mucho tiempo como instrumento esencial para asegurar la proporcionalidad en los compromisos tomados entre países desarrollados y en desarrollo, reflejando sus diferentes niveles de desarrollo y ganancias del sistema de comercio². Sin embargo, TED es sólo un aspecto de la dimensión más amplia del desarrollo, y no debe ser concebido como sustituto para él³. Abordar la dimensión más amplia requiere que nos concentremos en los asuntos clave de la OMC y su funcionamiento, que son: acceso a mercados, creación de reglas, desarrollo de capacidades, reglas balanceadas y buena gobernabilidad.

La Declaración de Doha hizo un llamado al sistema de comercio internacional para que desenvuelva su papel completo en la promoción de la recuperación, el crecimiento y desarrollo económico. Este artículo evalúa el “paquete de julio” de la OMC⁴ desde la perspectiva de la dimensión del desarrollo.

EN ESTA EDICIÓN

- 1 Evaluando el paquete de julio desde la perspectiva del desarrollo ~ **Faizel Ismail**
- 5 La importancia de una participación amplia en la formulación de posiciones de negociación ~ **Celso Lafer**
- 6 Integración y desarrollo en las Américas ~ **Carlos Murillo**
- 8 Aranceles y preferencias en América Latina ~ **Mauricio López Dardaine**
- 10 Espacio para políticas de innovación sostenible en las Américas ~ **Kevin P. Gallagher**
- 12 El párrafo 19 de la Declaración de Doha: ¿Un paso adelante para el respaldo mutuo entre el Acuerdo sobre los ADPIC y el CDB? ~ **María Julia Oliva**
- 14 Latinoamérica ante el desafío de productos genéticamente modificados ~ **Rafael Arias Ramírez**
- 16 Una agenda del desarrollo para la OMPI ~ **Martha Gabrieloni**
- 18 La Socioeconomía de las indicaciones geográficas ~ **Dwijen Rangnekar**
- 20 Reuniones OMC 2005



UNIVERSIDAD NACIONAL
COSTA RICA



Puentes

Entre el comercio y el desarrollo sostenible

Puentes tiene como objetivo el reforzar la capacidad de los actores sociales en el área de comercio internacional y desarrollo sostenible, poniendo a su disposición información y análisis relevante para una reflexión más informada sobre estos temas. Además, busca crear un espacio de comunicación y de generación de ideas para todos aquellos involucrados en los procesos de formulación de políticas y de negociaciones internacionales.

Puentes es publicada bimensualmente por el Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD), y por el Centro Internacional de Política Económica (CINPE) de la Universidad Nacional de Costa Rica.

Comité Editorial

Eduardo Escobedo Reachi
Greivin Hernández González
Carlos Murillo Rodríguez

© ICTSD y CINPE
ISSN: 1563-0013

ICTSD

Director ejecutivo: Ricardo Meléndez Ortíz
Asesor editorial: Robin Rosenberg
7, chemin de Balexert
1219, Ginebra, Suiza
puentes@ictsd.ch
www.ictsd.org

CINPE

Director: Olman Segura
Asistente administración: Hannia Corrales
Apdo. Postal 555-3000
Heredia, Costa Rica
www.cinpe.una.ac.cr

La producción de PUENTES Quincenal ha sido posible gracias al apoyo generoso de la Agencia suiza para el desarrollo y la cooperación (COSUDE).

Para suscribirse gratuitamente a PUENTES, envíe un correo electrónico a puentes@ictsd.ch incluyendo la palabra "suscripción" en el asunto.

Las opiniones expresadas en los artículos firmados en Puentes son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de ICTSD, de CINPE, ni de las instituciones que ellos representan.

Comercio Justo

Los países en desarrollo negociaron exitosamente estructuras de acuerdos en acceso a mercados agrícolas y no agrícolas que son consistentes con el mandato de Doha y, a priori, no perjudiciales a sus intereses.

Mientras que el texto en agricultura es a menudo vago (pospone el debate en muchos asuntos y levanta el nivel de generalidad para evitar un impasse en esta etapa), sí provee alguna esperanza de que la promesa de Doha sobre comercio justo y desarrollo en agricultura aún puede ser cumplida.

Adicionalmente, los países en desarrollo tuvieron éxito en asegurarse que el principio de proporcionalidad fuese aplicado a sus compromisos, en línea con el principio de TED. Cabe resaltar, que un número de provisiones del texto de agricultura fue más allá de las provisiones tradicionales de TED; la sección de acceso a mercados, por ejemplo, permite a los miembros de los países en desarrollo designar un "número apropiado" de productos como Productos Especiales, basados en criterios de seguridad alimentaria, de bienestar y necesidades de desarrollo rural. Para aplicar el criterio a los productos especiales, los niveles de desarrollo de estos países y su vulnerabilidad necesitarán tomarse en cuenta.

En las negociaciones arancelarias industriales, el debate en la sustancia del marco ha sido pospuesto. Por tanto, las modalidades de liberalización de acceso a mercados no agrícolas (AMNA) necesitarán lograr dos cosas simultáneamente. Deberán abordar asuntos sobre picos arancelarios, escalamiento de aranceles y la reducción de los altos aranceles restantes que limitan las exportaciones de los países en desarrollo hacia mercados de países desarrollados; y asegurarse la suficiente flexibilidad para ajustarse a la diversidad de los niveles de desarrollo de los países en desarrollo.

El tema del algodón ilustró que los subsidios que distorsionan el comercio pueden y de hecho causan un impacto negativo sobre el bienestar y los prospectos de desarrollo de los países en desarrollo más pobres. Al rehusarse a negociar este asunto separadamente, los EE.UU. subrayaron la liga inextricable entre comercio justo y desarrollo. Así, el destino del algodón de los productores de África del Oeste está ahora inextricablemente ligado a un resultado ambicioso y exitoso de las negociaciones sobre agricultura de Doha.

Creación de Capacidades

La Declaración de Doha confirmó que "cooperación técnica y la creación de capacidad son elementos básicos de la dimensión de desarrollo del sistema multilateral de comercio" y reconoció que "serán factores importantes [...] los programas de asistencia técnica y de creación de capacidad con objetivos bien definidos y financiación sostenible" (párrs. 38 y 2). El texto de julio 2004 llama a los "países en desarrollo y en particular a los menos desarrollados para ser provistos con asistencia técnica ampliada en relación con el comercio y la creación de capacidades para aumentar su participación efectiva en las negociaciones, para facilitar su implementación de las reglas de la OMC y habilitarlos para que ajusten y diversifiquen sus economías". Adicionalmente, la sección de "otras cuestiones relativas al desarrollo" compromete a la OMC a asegurarse de que "preste especial atención a las necesidades y preocupaciones específicas de los países en desarrollo relacionadas con el comercio y el desarrollo, incluidas las limitaciones de la capacidad". Puede por tanto argumentarse que el texto de julio ha tomado en consideración la necesidad de abordar la implementación y proveer necesidades laterales de los países en desarrollo adicionalmente a los de creación de capacidades que tradicionalmente le corresponden a la OMC en armonía con los acuerdos de la Ronda Uruguay.

Adicionalmente al reconocimiento de la complementariedad entre aspectos del comercio y desarrollo del asunto del algodón⁵, el texto de julio también reconoció que la OMC necesitaría trabajar de cerca con la comunidad que sigue los aspectos de desarrollo, incluyendo agencias bilaterales y multilaterales que asisten a los países en desarrollo en la creación de capacidades institucionales, productivas y de exportación.

El Anexo sobre las modalidades para la facilitación de comercio asegura a los países en desarrollo que las implicaciones del costo de sus necesidades y prioridades, asistencia técnica y soporte para creación de capacidades (incluyendo desarrollo de infraestructura) serán abordadas por los miembros de los países desarrollados, omitiendo cuáles obligaciones de implementación serán postergadas⁶. Estas provisiones mantienen la promesa de nuevas y más balanceadas reglas que podrían proveer la construcción de capacidades en

países en desarrollo, particularmente los menos desarrollados, para beneficiarse también del comercio internacional y el sistema multilateral de comercio.

Los acuerdos de agricultura y el marco de AMNA, así como la sección de desarrollo del texto de julio, reconocen el problema de la erosión de preferencias y buscan abordarlo en las negociaciones. La erosión de las preferencias establece complejos desafíos de desarrollo para varios países en desarrollo. Adicionalmente, para muchos de estos países, incluyendo los “nuevos miembros”, el reto más grande en el acceso a mercados sigue siendo el de abordar sus limitaciones de capacidades con respecto a sus capacidades institucionales, productivas y de exportación.

Una gama de medidas puede ser necesaria para ayudar a estos países a administrar sus estrategias de ajuste y diversificación. Éstas pueden incluir financiamiento de las instituciones de Bretton Woods sin sumergir a estos países en una deuda mayor e insostenible. Financiamiento adicional para suplir estrategias laterales y de diversificación posiblemente requeridas. Se requiere de vías nuevas y creativas para recaudar esos fondos adicionales. Vale la pena contribuir a la reciente iniciativa del Ministro de Hacienda del Reino Unido de crear una Institución de Finanzas Internacionales para reunir unos US\$ 50 mil millones adicionales para financiar los Objetivos de desarrollo del milenio, incluyendo políticas comerciales y creación de capacidades⁷.

Al aplicar estas estrategias la OMC necesitaría implementar plenamente el concepto de coherencia en la toma de decisiones multilaterales que comprende que las decisiones hechas en la OMC deberían ser coordinadas con las otras instituciones de Bretton Woods y viceversa. Esto requeriría que la OMC construyese relaciones formales con instituciones expertas en la creación de capacidades para los países con más necesidad. Sería necesario que se considerara seriamente una propuesta reciente hecha por algunos miembros de la OMC (el Grupo africano) y observadores académicos⁸ para crear un

“mecanismo de monitoreo”, que evaluaría las limitaciones en las capacidades de estos países en desarrollo y recomendaría ambos, estrategias más coherentes con otras agencias de desarrollo, y flexibilidad temporal de las reglas y obligaciones de la OMC.

Reglas equilibradas

La Declaración de Doha reconoció que muchas de las reglas heredadas de la Ronda Uruguay (que tienen que ver, por ejemplo

con derechos de propiedad intelectual, medidas de inversión y anti-dumping) estuvieron desequilibradas y necesitan ser revisadas. Los ministros estuvieron de acuerdo en que las negociaciones de todos estas “cuestiones pendientes relativas a la aplicación serán tratadas con carácter

prioritario por los órganos competentes de la OMC”. Asimismo, las preocupaciones de los países en desarrollo sobre la efectividad de las provisiones existentes sobre TED existentes debieron ser vistas a través de una revisión con miras a “reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas” (para. 44). Mientras se ha logrado algún progreso en TED, las negociaciones sobre los asuntos relativos a la aplicación han sido retenidas por un debate sobre la ampliación de la protección para indicaciones geográficas (IG), y aún tienen que comenzar en serio.

En las negociaciones pre-julio, el grupo de países en desarrollo G-20 tuvo éxito en asegurarse de que disciplinas de ayudas internas y competencia de las exportaciones, deben tomar en cuenta el principio de proporcionalidad y los niveles de desarrollo y la vulnerabilidad de los países en desarrollo. En ayudas internas, se acordó que “estarán exentos los países en desarrollo que asignen casi toda la ayuda de *minimis* a los agricultores de subsistencia y pobres en recursos”. Con respecto a competencia de las exportaciones, se pueden mantener subsidios a la exportación por un período más largo (a ser negociado) y sus empresas estatales comerciales que preservan la estabilidad en los precios domésticos y la seguridad alimentaria “recibirán consideración especial”.

La propuesta del marco de trabajo para AMNA reconoce que la reducción de aranceles por sí misma no será suficiente para brindar un genuino acceso a mercados a los países en desarrollo. Las barreras no arancelarias tales como las anti-dumping, barreras técnicas al comercio y las licencias de importación en países desarrollados a menudo posan significativas barreras a sus exportaciones. El resultado de las negociaciones AMNA debe incluir reglas más equilibradas que soporten los esfuerzos hechos para reducir aranceles a través de disciplinas efectivas a las barreras no arancelarias para que las exportaciones de los países en desarrollo no sean reducidas de una manera injusta.

Las modalidades acordadas en facilitación de comercio hacen un gran esfuerzo para construir reglas más equilibradas en la OMC al afirmar que “el alcance de los compromisos y el momento de contraerlos guardarán relación con la capacidad de aplicación de los Miembros en desarrollo y menos adelantados”. Esto hace explícito el lazo entre los compromisos de implementación de los países en desarrollo y su capacidad.

Algunos observadores han argumentado que la aplicación de tales flexibilidades en las reglas necesitaría ser monitoreada por un mecanismo a ser establecido en la OMC⁹. Tal mecanismo ayudaría al extender flexibilidades a aquellos países que lo necesitan, y revisar la aplicación de tales medidas y su continuación, basados en criterios a ser acordados. El mismo mecanismo identificaría además la capacidad de limitaciones y necesidades de los países en desarrollo como se discutió anteriormente.

Gobernancia Global

Otro grupo de observadores de la OMC¹⁰ ha argumentado que “la llave para el desarrollo es el fortalecimiento, en breve: dar a los pobres los medios para tomar oportunidades, mejorar sus estándares de vida en el largo plazo y dar voz a sus expectativas y aspiraciones”. Es sólo a través de la participación activa en las negociaciones que los países en desarrollo pueden articular efectivamente sus intereses e involucrarse con otros países para negociar compromisos justos y sostenibles. Por lo tanto, el funcionamiento de la OMC debe asegurarse de que los principios de transparencia e inclusividad serán adheridos. Esto es esencial para asegurar la legitimidad y apropiación de las decisiones de la OMC. La

transparencia e inclusividad deben ser practicadas en tanto en el proceso como en la implementación sustantiva de reglas.

En las negociaciones sobre agricultura, la falta de transparencia de implementación de las obligaciones por parte de los países desarrollados fue una de las razones de la frecuencia con que se burlaban los compromisos y obligaciones de la Ronda Uruguay. Por tanto, el marco de negociación sobre agricultura de julio, los países en desarrollo insistieron y obtuvieron acuerdos que la transparencia y monitoreo de los compromisos en todos los tres pilares serían resaltados. Mientras tuvieron éxito en obtener acuerdos más balanceados y justos en las negociaciones sobre AMNA y agricultura pre-julio, muchos de ellos sintieron en contraste que el proceso de negociación no fue muy transparente y necesitaba ser mejorado en el futuro. La parte más intensa de las negociaciones en agricultura fue conducida en un pequeño grupo de cinco países. A pesar de que Brasil y la India representaron el G-20, el detalle y la complejidad de las negociaciones y las diferencias en intereses entre los miembros del G-20 requirieron mayor transparencia e inclusividad. Otros grupos grandes (el Grupo africano, el ACP, PMA y el G-10) fueron en gran parte dejados por fuera de estas negociaciones.

Las negociaciones en facilitación de comercio fueron más transparentes e inclusivas en el período antes de julio. Aprendiendo las lecciones de Cancún, los países desarrollados no subestimaron de nuevo las fuertes opiniones de los países en desarrollo y, por tanto, el texto de julio en modalidades de facilitación de comercio toma en cuenta muchas preocupaciones significativas de los países en desarrollo.

Al debate sobre cómo mejorar el proceso de toma de decisiones en la OMC se le dio un ímpetu de renovación con la referencia de Pascal Lamy como de “medieval”, en Cancún. En una charla reciente, Peter Sutherland aludió al reporte de la Junta Consultora del Director General de la OMC, un tanque de pensamiento que reportará a los miembros de la OMC en un futuro próximo, sobre sus deliberaciones y recomendaciones, incluyendo sobre el proceso de toma de decisiones de la OMC¹¹. Los miembros de la OMC entonces tendrán la oportunidad de avanzar el debate mucho más allá, asegurándose de que la organización juega su rol de contribuir a la gobernanza global.

Conclusiones

En la Decisión del Concejo General de julio, los miembros de la OMC hicieron una contribución significativa a la dimensión del desarrollo del sistema multilateral de comercio basado en reglas. La Decisión extendió la Agenda de Desarrollo de Doha a la Sexta Reunión Ministerial a ser ejecutada en Hong Kong, China, en diciembre del 2005. Mientras que Pascal Lamy ha dicho que la Ronda de Doha podría estar concluida para esa fecha, los miembros de la OMC aún necesitan desarrollar un programa de trabajo y establecer nuevas fechas de conclusión, incluyendo aquellas para acuerdos en modalidades de agricultura y AMNA. Asimismo, un nuevo programa de trabajo debe ser desarrollado para asegurar que algunas de las otras áreas de la Agenda de desarrollo de Doha que no fueron parte del paquete de negociaciones de julio, como las

“La Declaración de Doha hizo un llamado al sistema de comercio internacional para que desenvuelva su papel completo en la promoción de la recuperación, el crecimiento y desarrollo económico”

reglas, el ambiente y los ADPIC, ganen además algún momentum.

El progreso y conclusión exitosa de la Ronda de Doha también dependerá del nuevo gobierno en los Estados Unidos y la habilidad de la nueva administración de renovar la Autorización para la promoción del comercio y el rápido seguimiento del presidente en el segundo trimestre del 2005. Adicionalmente la Unión Europea con la elección del nuevo presidente, nuevos comisionados y con un mayor número de estados miembros (de 15 a 25), necesitará desarrollar la voluntad política y el mandato para negociar un ambicioso acuerdo en agricultura en línea con sus compromisos de la Declaración de Doha.

Los países en desarrollo también necesitarán mantener el momentum de sus esfuerzos de negociación y fortalecer sus alianzas delicadamente tejidas en diferentes temas.

El éxito del G-20 en las negociaciones sobre agricultura necesitará construirse fortaleciendo su alianza con el Grupo Cairns, el G-33 y el grupo de países G-90 para crear un mayor y más igualitario poder de negociación entre los países desarrollados y en desarrollo de la OMC.

Un vigoroso debate entre estos grupos debe resultar en el balance de ambos, los intereses de los países en desarrollo por un sistema de comercio más abierto (incluyendo entre ellos mismos), y adaptarse a la necesidad de una mayor flexibilidad para los Miembros menos desarrollados. La participación activa de grupos de la sociedad civil, incluyendo el sector privado en los países desarrollados y en desarrollo, será crucial para asegurar que la voz de aquellos en busca de un sistema de comercio multilateral más justo, balanceado y fortalecido prevalezca sobre cabildos proteccionistas y depare un resultado exitoso a la Ronda de Doha.

** Jefe de Delegación en la Misión Permanente de Sudáfrica ante la OMC. – Traducido del BRIDGES Monthly Review, Year 8 No. 9, October 2004, publicado por ICTSD.*

1 A. Sen, *Development as Freedom*, p.3. 1999.

2 P. Low and A. Kirk. Special and Differential Treatment in the WTO: Why, When and How? WTO Staff Working Paper. ERSD. 2004.

3 Esta visión también fue tomada por el Profesor Hoda, Concejo Indú para la Investigación en Relaciones Económicas Internacionales, en su charla del Seminario de la Sociedad Civil Afro-Asiática, Nueva Delhi, 13-15 Abril, 2004.

4 Ver OMC: WTO WT/L/579.

5 Ver OMC: WTO WT/L/579, 1b y Anexo A 4 y 5. 2 Agosto 2004.

6 Acuerdo de Julio, Anexo D, párrafos 4, 5 y 6.

7 Charlas por Gordon Brown en la conferencia “Making Globalisation Work for All”, el 16 de febrero del 2004, y en el seminario sobre Pobreza y Globalización: Financiamiento para el Desarrollo, en la Ciudad del Vaticano, 9 de julio del 2004.

8 Susan Prowse. The Role of International and National Agencies in Trade-related Capacity-building. *World Economy* 25 (9): 1235-1261.2002

9 Op.Cit. 8

10 V. Engammare y Jean-Pierre Lehman. *Does the Multilateral Trading System Promote the Interests of the Poor?* Seminario de Sociedad Civil Afro-Asiática, Nueva Delhi, 13-15 Abril 2004.

11 Entre los asuntos bajo consideración por la Junta Consultora están las relaciones entre ministerios, oficiales senior y diplomáticos de Ginebra, así como el proceso de toma de decisiones de la OMC.

La importancia de una participación amplia en la formulación de posiciones de negociación

Celso Lafer*

Para que los resultados de las diversas negociaciones internacionales sean benéficos para la población de un determinado país o región, se requiere tener el conocimiento y la información necesaria sobre las necesidades específicas de los distintos sectores de un país. Es por esto que es imprescindible construir alianzas entre los distintos actores de la economía para poder compartir el conocimiento y la información que lleven a una exitosa formulación de posiciones de negociación.

Una de las características del proceso de globalización, tal como se van configurando desde el término de las polaridades definidas prevalecientes en el periodo de la Guerra Fría, es la internacionalización del mundo en la vida de los países. Con esta dilución entre lo “interno” y lo “externo”, el mundo dejó de ser visto como una “externalidad”. Por esta razón, ahora más que nunca, será necesario que la política externa como política pública, cuyo objetivo es de traducir las necesidades internas en posibilidades externas, sea del interés y del conocimiento de todos, debido a que afecta a todos.

De ahí la importancia de la transparencia, que es uno de los requisitos de la democracia. Este requisito es también una necesidad práctica, pues toma en cuenta el impacto del mundo en la vida cotidiana de las personas. La sustentabilidad de una política externa pasa por la agenda de la opinión pública y, por consecuencia, por la capacidad del gobierno de explicar y justificar sus acciones en la arena internacional.

Es en este contexto que se integra el tema de la importancia de una participación amplia en la formulación de posiciones de negociación en la política internacional. Este tema tiene varias vertientes representativas de la profundización de las prácticas democráticas para la acción diplomática.

Hoy en día, la organización de los intereses y la articulación de valores son canalizadas y expresadas únicamente por medio de los partidos o por las instituciones tradicionalmente representativas de sectores como, por ejemplo, los sindicatos laborales o las organizaciones patronales. Por eso, es importante tomar en cuenta en la discusión del tema, la acción de los movimientos sociales que han propiciado la expansión de las organizaciones no gubernamentales en el campo económico, político y social.

En lo que se refiere a la política internacional de los derechos humanos o del medio

ambiente, es muy significativo el papel de la interacción entre la sociedad civil organizada y el gobierno en la formulación de posiciones de negociación. Sobre esto, doy mi testimonio como Canciller del Brasil durante el periodo 2001-2002, recordando el proceso de decisión gubernamental hacia la Conferencia de Durban sobre el racismo en 2001, y hacia la Conferencia de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible en 2002.

“La política externa como política pública, [...] sea del interés y del conocimiento de todos, debido a que afecta a todos.”

Evidentemente, en el espacio limitado de este texto, no sería posible discutir la multiplicidad de las vertientes de la participación democrática en la política externa en una sociedad como la brasileña. Así, me limitaré a compartir algunas consideraciones sobre las negociaciones comerciales.

Las negociaciones comerciales contemporáneas, en función del proceso de globalización, van más allá de la clásica medida en la frontera del arancel. Estas negociaciones pasan por la discusión de reglas que limitan el espacio que anteriormente caía en la esfera de la jurisdicción doméstica. Es el caso del *anti-dumping*, de las barreras no arancelarias que pueden tener forma de estándares técnicos o de medidas fitosanitarias y de los subsidios permitidos o prohibidos. Estas negociaciones no son negociaciones abstractas. Son la expresión de una diplomacia de alta complejidad.

Esta complejidad explica por qué ningún actor, público o privado, posee todo el conocimiento y la información necesaria para evaluar la dinámica de los problemas implicados en la definición del interés nacional. De ahí la importancia de crear alianzas que permitan la convergencia de recursos de conocimiento aptos para lidiar con la gobernanza de las negociaciones comerciales internacionales.

Concluyendo, proporciono un ejemplo de alianza, basado en mi experiencia en las negociaciones comerciales en el ámbito de la OMC, del ALCA y de la negociación UE-MERCOSUR. Estas negociaciones exigen un conocimiento muy preciso del funcionamiento de las cadenas productivas, de sus puntos fuertes y débiles. Este conocimiento, en el grado de especificidad necesaria, solo existe en el ámbito del sector productivo. Por este motivo, la participación del sector privado en la preparación de posiciones de negociación es indispensable. Sin esta participación, llevada a cabo con el debido cuidado técnico, la información necesaria para una buena negociación sería precaria.

En el periodo 2001-2002 en el cual dirigí el Itamaraty, el gobierno se benefició de la alianza con la Coalición Empresarial. La Coalición Empresarial opera a partir de la Confederación Nacional de la Industria, fungiendo como un punto focal abierto a todo el sector productivo nacional. Así contribuyó en la formulación de posiciones negociadoras gracias a la calidad de sus evaluaciones y la comprensión que tenía del papel de una alianza publico-privada en el proceso de las negociaciones comerciales internacionales.

**Professor titular en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sao Paulo. Fue Ministro de Relaciones Internacionales del Brasil en 1992 y en el periodo 2001-2002. - Traducido y adaptado de PONTES Vol. 1 No.0 Junho-Julho 2004 publicado por ICTSD y FGV.*

Integración y Desarrollo en las Américas

Carlos Murillo*

Si miramos los múltiples esfuerzos que se realizan en la región en el campo de la integración comercial y política, destaca la multiplicidad de iniciativas que se están desarrollando a nivel bilateral, subregional y hemisférico. La integración hemisférica se asemeja a la vegetación tropical que crece por donde puede y a como dé lugar, con una especie de necesidad imperiosa, y en forma desordenada. ¿Cuál es la pertinencia de estos esfuerzos? ¿A qué responden? Y, sobre todo ¿Cuáles han sido los resultados?

La pertinencia de la Integración

En el hemisferio se han ido consolidando cinco procesos de integración, a saber: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Unos nacen en los años sesenta, como el MCCA (1960) y la CAN (1969), y otros en los setenta, como la CARICOM (1973). Otros son producto de los noventa, como el MERCOSUR (1991) y el TLCAN (1994). Con excepción de éste último, que es un acuerdo de libre comercio y que no tiene otro objetivo, los demás procesos aspiran a una integración más profunda, tipo unión aduanera o mercado común.

Los procesos de integración más antiguos han redefinido sus objetivos y se han movido de una concepción que privilegiaba el mercado interno y su naciente industria, a un esquema de regionalismo abierto cuyo propósito es abrir las fronteras, fomentar el comercio entre los socios sin aumentar las barreras a terceros y tener más capacidad de negociación con terceros para acceder nuevos mercados. Todos los bloques han precedido sus negociaciones con la adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y una apertura unilateral inicial. El arancel promedio de las diez economías latinoamericanas más grandes bajó de más de 50% hace diez años, a 25% en 1991 y a 11% en el 2001 como parte de un cambio de estrategia de desarrollo producto de la crisis de endeudamiento externo de principios de los años ochenta y los consecuentes programas de estabilización y ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

Complementando estos esfuerzos regionales, nos encontramos con negociaciones comerciales de carácter bilateral que los países han concretado y que suman alrededor de 25 TLC y más de 340 acuerdos bilaterales de inversión. Una de las limitaciones que estos acuerdos bilaterales ponen sobre los esfuerzos subregionales es

que de alguna medida perforan el arancel externo común de los bloques, dificultando su implementación.

Estos esfuerzos de integración no han sido exclusividad de la región, también se dan en Europa con la Unión Europea y en Asia con la formación del APEC y ASEAN, cada uno con características particulares.

Alcances de los procesos de integración

¿Qué ha pasado con todos estos esfuerzos de integración? ¿Han sido exitosos? y ¿En qué medida? Se puede decir que los esfuerzos subregionales de integración han sido positivos y oportunos. Esto no quiere decir que han alcanzado todas las metas que se han propuesto ni han eliminado su vulnerabilidad ante los cambios en el comercio internacional, aun cuando si disminuido su impacto.

La CAN logró aumentar el comercio intraregional de un 2% a principio de los años setenta a un 12.4% en 1995, hoy día se encuentra alrededor del 10%. La CARICOM ha ido aumentando la importancia del comercio intraregional hasta duplicar las exportaciones en los últimos años, representado éstas un 20% del total para el 2002. Para el caso del MCCA las exportaciones intraregionales alcanzaron para el 2001 el 17.2% de las exportaciones totales. Las exportaciones intraregionales en el MERCOSUR pasaron de un 9% a principios de los noventa a 25% en 1998. En todos los casos se ha dado un aumento significativo de los flujos comerciales, estos por supuesto han tenido sus bajas y no han sido suficientes para contrarrestar las crisis del comercio mundial.

Las tasas de crecimiento del PIB, con excepción del Perú que muestra tasas crecientes y mayores que al inicio de la década¹, o presentan tasas negativas o muy bajas sin alcanzar los niveles del 2000. Como resultado de la nueva orientación de las políticas económicas y comerciales, América Latina ha logrado aumentar su tasa de crecimiento promedio de 1.0% en 1995, a 3.8% en el 2000, mientras que la tasa de inflación promedio que era de tres dígitos

hace una década, fue de tan solo 9.0% en el año 2000. La inversión extranjera ha hecho una importante contribución a este crecimiento. Al principio de los años 80, muchos países de Latinoamérica tenían gran acceso a préstamos en bancos comerciales, pero hacia la mitad de esta década estos países se enfrentaron a una crisis de deuda que los marginó de los flujos del capital internacional.

En donde más dificultades han tenido los bloques subregionales es en la coordinación de la política macroeconómica (política fiscal, cambiaria, y de reservas internacionales), esto no ha sido posible en ninguno de ellos, con consecuencias negativas en los procesos de integración. En lo que se refiere al arancel externo común, igualmente se ha dado de forma desigual pero en todos los casos queda mucho terreno por recorrer. La CAN ha armonizado cerca de un 62% del universo arancelario, el MCCA cerca del 90%, y la CARICOM después de 10 años de ajustar el AEC, aun no alcanzado los resultados esperados. El MERCOSUR tampoco ha podido cumplir en este campo resoluciones que había tomado en diciembre del 2001, debido a las dificultades por las que atravesaba Argentina, y que luego se extendieron al resto de países.

Por otra parte, la situación en América Latina, en términos sociales y en alguna medida política, no ha cambiado sustancialmente. La pobreza se encuentra alrededor de los mismos niveles de hace 20 años (alrededor de un 35.3% de la población total de América Latina tienen ingresos inferiores a la línea de pobreza²). El desempleo pasó de 5.7% a principios de la década de los noventa al 8.5% al final de la misma. Las economías continúan presentando un alto grado de vulnerabilidad y fragilidad, y, aun cuando las tasas de crecimiento son positivas, éstas no son suficientes para reducir los niveles de pobreza.

En todos estos procesos de integración se han creado y consolidado instituciones de carácter regional haciendo más manejables estos procesos. Dichos procesos, además

que le han ido dando a los países una mayor capacidad de negociación: en muchas de estas subregiones se negocia con una posición común y con un solo vocero.

Los países han entendido que la integración subregional y eventualmente la hemisférica pueden deparar grandes beneficios; se presentan como mercados más atractivos, por ejemplo la CAN significa un mercado de 105 millones de habitantes, el MCCA de 35, MERCOSUR de 215 y el ALCA de 700. A la vez, los países de la región se han dado cuenta que tiene sentido comenzar por una integración con los vecinos más inmediatos. Estas subregiones van a permitir una mayor integración de las cadenas productivas, y estos mercados pueden constituirse en una atractiva primera instancia para promover las exportaciones.

La construcción de estos bloques subregionales han sido pasos en la dirección correcta, pero que han caminado muy lentamente y no se han consolidado como podrían estar para aprovechar los beneficios que estos esquemas pueden dar. Gran parte de la explicación de las dificultades en la consolidación de estas subregiones estriba en la fragilidad política de los gobiernos involucrados, en los altos niveles de pobreza y desigualdad social, y en el tipo de especialización productiva que han ido adquiriendo estos países, en donde con contadas excepciones, se especializan en bienes primarios y agrícolas. Otro elemento que afecta dichos procesos es la tensión entre el poder nacional y el regional, y la pérdida de soberanía que estos procesos conllevan y que en muchos casos los países y los grupos gobernantes no están dispuestos a renunciar.

El resultado de esta falta de voluntad es una alta retórica integracionista pero débiles resultados en la realidad. Otro aspecto que también incide es la falta de financiamiento de estos procesos. En muchas ocasiones no existen los recursos financieros para implementar las medidas necesarias que consoliden estas políticas regionales.

La integración hemisférica

¿Qué ha sucedido con la integración hemisférica? ¿Se ha estancado? ¿Tiene algún chance de concretarse en el corto o mediano plazo?

En 1994, en Miami, en el marco de la Cumbre de las Américas, se lanza la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) con la participación de 34 países. Por primera vez, los Estados Unidos se comprometen con un proceso de integración con el resto de países del

hemisferio. Después de un periodo de cuatro años de preparación, los países lanzan negociaciones en 1998 en Chile. Desde ese momento a la fecha se han realizado una gran cantidad de negociaciones a nivel de ministros, viceministros, jefes de negociación y negociadores en temas específicos. El ALCA considera los esfuerzos subregionales como esfuerzos que coadyuvan a la integración hemisférica (*building blocks*). En parte el fundamento de este punto de vista se sostiene en el hecho que los acuerdos que se están llevando a cabo a nivel bilateral y regional son de tercera generación (donde se contempla no solo el comercio de mercancías y servicios sino también de nuevas disciplinas como inversiones, políticas de competencia, compras gubernamentales, etc.).

El ALCA presenta varias características desde sus inicios, es una iniciativa impulsada por los Estados Unidos, cambiando con esto una política anti-integracionista que hasta el momento había tenido ese país con los países latinoamericanos. Para una mayoría de países latinoamericanos representa la oportunidad de concretar un acuerdo comercial con ese país o consolidar las relaciones comerciales que se tienen con él. Dentro de esta categoría se encuentran CARICOM, MCCA y CAN, y si además incluimos a Chile que había sido invitado a participar del TLCAN, y los otros dos países del TLCAN, Canadá y México, tenemos 28 países, cifra bastante significativa. En el caso de los países del MERCOSUR, éstos también tienen un gran interés pero su prioridad es consolidar su integración subregional porque eso les da mayor capacidad de negociación, por lo que su estrategia es de una velocidad lenta del proceso. Adicionalmente, los Estados Unidos no son su principal socio comercial, lo cual les da cierto margen de maniobra en la negociación, además de que el mayor interés de esta subregión es garantizarse un acceso real al mercado estadounidense, especialmente en el sector agrícola. A pesar de las desigualdades entre Estados Unidos y MERCOSUR, éste último ha venido jugando un papel muy constructivo en todo el proceso, y opera como una especie de contrapeso ante la potencia del norte.

El cambio de elecciones en Brasil, alimentó las diferencias entre los EE.UU. y MERCOSUR. Lo que más agudizó las diferencias ha sido el tema de los subsidios que los EE.UU. dijo que no discutiría en el foro del ALCA, sino que lo haría en el marco de la OMC, para garantizarse un compromiso de parte de la UE que es quien más subsidios otorga. Ante esa posición, MERCOSUR, quien tiene deferencias importantes en

temas como inversión, propiedad intelectual y servicios con los EE.UU., no quiere ir más allá de lo que en estos temas se había acordado en OMC, y puso en jaque el proceso mismo, obligando a los EE.UU. primero a flexibilizar la posición dentro del ALCA, acordándose en la ministerial de Miami que cada país tuviera la libertad para comprometerse en las distintas disciplinas de acuerdo a sus posibilidades e intereses, y en segundo lugar obligando entonces a los Estados Unidos a cambiar su estrategia de negociaciones con relación a América Latina. A partir de ese momento los Estados Unidos comenzaron a plantear negociaciones directas con países y subregiones. Así vemos que negoció con Chile, Centroamérica, República Dominicana y se encuentra en negociaciones con Panamá, y la CAN, con exclusión de Venezuela. El resultado ha sido un impasse del proceso del ALCA. Sin embargo lo acordado en las negociaciones multilaterales en el tema agrícola y subsidios, así como en los temas de Singapur podrían darle condiciones al proceso del ALCA para revivir.

Building Blocks vs the Spaghetti Bowl

Una pregunta que surge con todos estos procesos de integración es si en vez de una complementariedad entre los acuerdos subregionales y el ALCA (*building blocks*) no se está dando un sobre-posición de acuerdos, una especie de tazón de espagueti (*spaghetti bowl*). Es decir, un enredo de normas y compromisos que atentan contra una verdadera integración hemisférica. Es posible que se corra el peligro de que esta proliferación de acuerdos pueda dificultar la integración regional; no obstante, en la medida en que todos estos acuerdos apunten a mayores procesos de apertura y promoción del comercio, en esa medida van a contribuir a la integración hemisférica.

Una deficiencia que presentan casi todos los procesos de integración y en particular el ALCA son los escasos mecanismos de participación de la sociedad civil. Esta ausencia da como resultado una falta de legitimidad y de identificación de las grandes mayorías en estos procesos, y sobre todo que son visualizados como acuerdos de élites tomados a la espalda de los pueblos. Esta falta de transparencia puede generarle un gran daño a estos importantes procesos.

Otro elemento que de alguna manera poco a poco ha ido variando, aunque no lo suficiente, es la concepción de la integración en el ámbito del ALCA. Ésta es estrictamente comercial, y hasta muy recientemente no reconocía las diferencias de tamaño y desarrollo de los países (aunque si en el papel

y la retórica). No es sino hasta la Reunión Ministerial de Quito que se crea un programa de cooperación en el marco del ALCA, y recientemente las posiciones de MERCOSUR y Venezuela apuntan a la necesidad de reconocer esas desigualdades en las negociaciones. Este nuevo enfoque puede ayudar a mejorar la imagen del proceso así como su viabilidad, dado que muchos de los compromisos podrían representar una carga para muchos países.

Al negociar los Estados Unidos en forma bilateral con muchos países de la región, en alguna medida se ha perdido una buena oportunidad para obtener un acuerdo hemisférico más balanceado, dado que en estas negociaciones bilaterales, los EE.UU. se han podido garantizar sus intereses en temas como inversión, propiedad intelectual, servicios, compras gubernamentales, que tal vez hubieran podido ser mejor negociados en un contexto hemisférico.

Sin embargo, podemos decir que los esfuerzos de integración subregional y hemisférica continúan, y los países le asignan una alta prioridad. A pesar de todas las dificultades, las subregiones han retomado sus compromisos y aspiraciones, y se encuentran con importantes negociaciones, como es el caso de MERCOSUR con la CAN, o las que entablan en estos momentos los EE.UU. con la CAN, o las negociaciones de la UE con el MERCOSUR, que aunque se han estancado no dejan de ser esfuerzos importantes. Estos procesos de integración no son estrategias de corto plazo, y cada vez más se van a constituir en una necesidad imperiosa de los países, para que en forma mancomunada puedan enfrentar de mejor manera los retos de la globalización y su propensión a la desigualdad.

Lo que debemos tener presente es que la integración no es un objetivo en sí mismo, sino que ésta es un instrumento para mejorar la calidad de vida de los países, por lo que se requieren medidas de carácter social y político que vengán a complementar estos esfuerzos comerciales, porque de otra manera estos o no serán viables o dejarán de ser rutas que los pueblos ven como formas de alcanzar los objetivos del desarrollo.

** Profesor e investigador del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE).*

1 CEPAL (2003). Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latina y el Caribe. CEPAL. Santiago.

2 CEPAL-PNUA (2001), La Sostenibilidad del Desarrollo en América Latina y el Caribe: Desafíos y Oportunidades. CEPAL. Santiago.

Aranceles y preferencias en América Latina

Mauricio López Dardaine*

Esta mirada al mosaico de acuerdos comerciales en América Latina demuestra que la mayoría de los países ya dependen de una red de preferencias arancelarias que los escudará fuertemente de posibles efectos abruptos de la reducción de aranceles de nación más favorecida que se espera resulten de la Ronda de Doha de la OMC.

En los inicios de los sesenta, diez países sudamericanos y México crearon el Área de Libre Comercio de Latinoamérica (ALALC)¹, que sería concluida en 1973. Mientras que el área de libre comercio no se obtuvo, treinta y un años más tarde, los objetivos iniciales parecen estar al alcance². El primer resultado práctico del pacto primario, que tomó veinte años para instrumentar, fue lo que podría llamarse un “área de preferencias arancelarias fijas” (aunque en realidad no originó mucho comercio “preferencial”). Había, sin embargo, una excepción significativa: un grupo de sectores -como aquellos que involucran químicos, farmacéuticos, electrónicos infantiles, procesadores de datos, fotografía y otros- desarrollaron preferencias temporales altas entre países miembros³, en una era en donde niveles arancelarios para terceros países de 100% no eran excepcionales.

No contentos con los logros obtenidos por ALALC hasta el momento, los padres fundadores lo convirtieron en 1980 en el hoy día Área de Integración de América Latina (ALADI)⁴. La flexibilidad incorporada en el Tratado de Montevideo que dio luz a la nueva asociación hizo posible renegociar las listas nacionales de concesiones existentes, en las que un país daba idénticas preferencias arancelarias a todos los demás. Este ejercicio duró durante la mayoría de los años ochenta y trajo una multitud de acuerdos bilaterales, incluyendo aquellos entre Argentina y Brasil, Brasil y México, y Colombia y Uruguay. En años posteriores, las posiciones arancelarias fueron -y en algunos casos continúan siendo- agregadas a estos formatos bilaterales, y las preferencias crecieron en muchos casos al cien por ciento.

Durante los noventa, el comercio preferencial gradualmente ganó importancia, particularmente para los sectores líderes. No obstante, muchos proyectos industriales fueron posibles debido a la existencia de las preferencias arancelarias fijas, que aparecieron mucho antes de la introducción de mecanismos de rebaja automáticos anuales

en los inicios de los noventa, o de la creación de áreas libres de comercio completamente desarrolladas.

Otro asunto sobresale: mientras que siempre fue difícil negociar una preferencia arancelaria que realmente creara más comercio, una vez obtenida, no había vuelta hacia atrás, excepto en un número muy limitado de casos. Estas preferencias permanentes adicionales fueron, por supuesto, aparte del “sistema temporal de preferencias sectoriales” mencionado anteriormente, el cual fue más utilizado -y creó mucho comercio- entre 1965 y 1990.

Los noventa vieron la creación del MERCOSUR entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. También fueron testigos de un vigorizado Pacto Andino⁵ (hoy la Comunidad Andina de Naciones), una empresa subregional que ha estado luchando durante los últimos años para perfeccionar su arancel común externo, tal y como el MERCOSUR lucha por dar los toques finales al suyo.

En junio de 1996, un importante acuerdo de área de libre comercio fue firmado entre Chile y el MERCOSUR. Aquí había un instrumento de una nueva era: efectivamente aplicaba un mecanismo de reducción automática hasta que los aranceles internos entre las dos partes llegaron a cero el 1° de enero del 2004. Buena voluntad y un fuerte apoyo político aumentaron el comercio en ambas vías y la exitosa resolución de algunas controversias significativas fueron los elementos de fondo que apoyaron el éxito del sistema automático de rebaja.

El sistema de preferencias arancelarias regionales del ALADI

Al abordar los acuerdos entrelazados entre los países ALADI que constituyen el sistema arancelario de preferencias desarrollado desde 1960 hasta el 2004 en un corto artículo, uno se ve forzado a hacer más que unas pocas simplificaciones y confiar en que los lectores sean capaces de ver a través del laberinto creado en los últimos cuarenta extraños años.

Hay un número de acuerdos, a menudo, sobrepuestos que pueden ser descritos como la red de preferencias arancelarias a través de la cual el comercio preferente fluye. Esta red fue negociada sobre la base de dos pisos extremadamente importantes, a saber: el Sistema Regional de Preferencias Arancelarias y el llamado Patrimonio Histórico del ALADI.

El Sistema Regional de Preferencias Arancelarias incluye a todos los países excepto a Cuba, que aún no era miembro cuando se firmó el acuerdo. A través de este sistema todos los países ofrecen preferencias arancelarias a todos los demás a través de la junta, excepto por una pequeña lista de excepciones, que varían de país a país. El sistema divide los miembros del ALADI en cuatro categorías basadas, a grosso modo, en niveles económicos de desarrollo:

- El Grupo I comprende Argentina, Brasil y México, que ofrecen 20% entre ellos. Grupo II se beneficia de una reducción del 28%, Grupo III obtiene 40% y Grupo IV un 48%.

- El Grupo II consiste de Chile, Colombia, Perú y Venezuela, quienes de nuevo ofrecen 20% a cada uno de ellos. Adicionalmente, ofrecen 12% al Grupo I, 28% al Grupo III, y 40% al Grupo IV.

- El Grupo III comprende a Uruguay y Ecuador, que ofrecen 20% uno al otro, 8% al Grupo I, 12% al grupo II y 28 % al Grupo IV.

- El Grupo IV está formado por los dos miembros de ALADI sin salida al mar: Bolivia y Paraguay. Ellos ofrecen 20% uno al otro, 12% al Grupo III, 8% al Grupo II y solamente 4% al Grupo I.

Esta matriz es el único acuerdo multilateral funcionando dentro de ALADI (excluyendo a Cuba). Es uno de los “pisos” para las preferencias negociadas en los inicios de los noventa, pero no el único. Existe de hecho otra base para los acuerdos de los noventa y del 2000 en adelante: el Patrimonio Histórico – a grandes rasgos, “las preferencias históricas negociadas y cumplidas hasta la fecha”, que deben ser tomadas en cuidadosa consideración en las negociaciones para cualquier nuevo acuerdo.

Otros arreglos arancelarios ALADI

El MERCOSUR, un área de libre comercio desde 1995, representa un fuerte paso inicial hacia la unión de aduanas, aunque todavía más bien uno imperfecto. Los aranceles residuales reales entre los cuatro países son cero, tal y como lo son aquellos entre los miembros del MERCOSUR y Chile.

Adicionalmente, Chile –el miembro más proactivo del ALADI en este respecto– tiene

acuerdos bilaterales similares con México, Colombia, Venezuela, los EE.UU. y Canadá, lo mismo que con la Unión Europea; y también es un miembro del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico.

Bolivia, negociando por sí mismo a pesar de ser miembro de la Comunidad Andina, firmó un acuerdo con el MERCOSUR en 1996, aunque aun tiene que llegar a ser un área de libre comercio.

El miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México, tiene un acuerdo de nueva generación con Chile, además del G-3 con Colombia y Venezuela, así como un nuevo acuerdo de área de libre comercio con Uruguay, el cual está aquí bastante adelante de sus compañeros del MERCOSUR. México está actualmente renegociando pactos bilaterales existentes con Argentina y Brasil, pero esto está aun lejos de un acuerdo de libre comercio.

Para agosto del 2003, bajo la innegable fuerza de Brasil, los países del MERCOSUR han realizado un considerable esfuerzo para concluir un nuevo conjunto de acuerdos con los países Andinos (excepto Bolivia, con quien ya existía un pacto desde 1996).

Después de un número de meteduras de pata en los siete años previos, el MERCOSUR y el resto de los países andinos –Colombia, Ecuador y Venezuela– comenzaron a crear en el 2003 una base para lo que llegará a ser el TLC MERCOSUR Andino entre el 2005 y el 2015. Las diferencias iniciales entre estos países eran tan grandes que requerían un extremadamente complejo conjunto de mecanismos automáticos de descuento para llegar a una solución satisfactoria; aun una breve descripción tomaría una eternidad y solamente los expertos estarían realmente interesados. Sobra decir que los últimos detalles se están afinando actualmente, aunque puede que tomen algún tiempo.

Adicionalmente, México y Chile han firmado acuerdos con los EUA, y el MERCOSUR está negociando un pacto similar. También hay discusiones previas entre la Comunidad Andina y los EE.UU.

Y finalmente, pero no menos importante, todos los países del ALADI también son parte de las negociaciones para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La gran pregunta

Así, dentro del ALADI esencialmente tenemos al MERCOSUR, la CAN, Chile con sus numerosos TLC y México, que es parte del TLCAN pero que también tiene sus

enlaces creciendo hacia el sur. Todo esto resultará en un área de libre comercio entre el 2008 y el 2015, y de hecho parcialmente ha comenzado a parecer una al inicio del 2004. En muchos casos el verdadero trato preferencial ha sido impulsado entre países vecinos de la región por la existencia de Tratados, e incluso por los acuerdos que apuntan a los TLC, como el dado entre el MERCOSUR y Chile o el del MERCOSUR y la CAN, respectivamente.

La gran pregunta es entonces: *¿Las reducciones arancelarias dadas entre todos los miembros de la OMC diluirán las preferencias de la nueva generación de acuerdos del ALADI cuando las barreras existentes para terceros países bajen más allá que las de la región ALADI?*

Para responder esta pregunta, necesitamos algún tipo de hipótesis con respecto al tiempo en que un eventual acuerdo de la OMC comience a dar resultados. Permitámonos decir que al inicio del 2008, para ser realistas y no muy optimistas. ¿Cuántos años pasarán antes de que los países ALADI ofrezcan cero aranceles a los miembros de la OMC? Esto, por supuesto, dependerá de la fórmula que sea finalmente negociada. Pero permitámonos decir: *no menos de diez años.*

Entonces será alrededor del 2018 cuando la región del ALADI llegará a abrirse en gran medida a las exportaciones de todos los miembros de la OMC -excluyendo, por supuesto, los susodichos productos sensitivos, que pueden significar una gran diferencia para el comercio.

Los recortes arancelarios de la OMC se harán desde niveles consolidados. Dentro del MERCOSUR, por ejemplo, un gran número de aranceles están consolidados al nivel de 35%, mientras que el promedio del arancel común externo de MERCOSUR está alrededor del 14%. He aquí la diferencia que será significativa en esos 10 años después del 2008. Asimismo, como se mencionó anteriormente, dentro del ALADI hay dos “pisos” de preferencias arancelarias paralelos: el nivel arancelario residual resultado del Acuerdo Regional de Preferencia Arancelaria y aquellos aranceles residuales que son parte del “Patrimonio Histórico”. Los acuerdos de “nueva generación” negociados desde inicios de los noventa hasta la fecha, han utilizado ambos pisos como piedras de paso. Todo esto significa un punto de inicio mucho más bajo, que a su vez significa menores aranceles residuales, más temprano. El hecho de que la mayoría del comercio preferencial esté incluido dentro de los corredores arancelarios

residuales más bajos (o inexistentes) que existen hoy, da a la región del ALADI más de diez años para adaptarse a lo que vendrá.

De esta manera, todo se convierte en una cuestión de tiempo, de uso sabio del tiempo. Y esto es verdad tanto para los gobiernos como para las firmas individuales.

Lo que no podemos hacer es tratar de esconder nuestras cabezas en lo profundo de la arena. A la larga, ALADI llegará a ser una única área de libre comercio, pero al día siguiente los márgenes preferenciales comenzarán a erosionarse si las negociaciones de la Ronda de Doha llegan a una conclusión exitosa.

Aquí no hay lugar para abordar otras preocupaciones relevantes tales como reglas de origen específicas y barreras no arancelarias. Una vez que la mayoría de los aranceles residuales lleguen a cero, las reglas de origen y las barreras no arancelarias aún estarán allí y seguirán siendo un ingrediente crucial del juego global - integración regional donde los aranceles son parte del juego justo, y otras barreras parte del comercio injusto; siendo ambos funciones del planeta real llamado comercio.

**Consultor en negociaciones que involucran las Américas, es profesor de integración económica en la Universidad del Salvador en Buenos Aires y miembro del Grupo Zapallar. – Traducido del BRIDGES Monthly Review, Year 8 No. 7, July-August 2004, publicado por ICTSD.*

1 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

2 De acuerdo con el Tratado de Montevideo de 1960, la verdadera meta de ALALC era crear un mercado común para 1973, lo que venía a ser una variación con el mismo nombre de la asociación. Tal vez nadie en el momento estaba seguro de lo que significaba un mercado común en términos de integración económica, al menos en Latinoamérica.

3 Esta excepción a la regla de que todos los países miembros deben beneficiarse de preferencias arancelarias ofrecidas por un país dado, fue conocida como Acuerdos de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial, siendo la palabra clave "parcial", i.e., solamente dos o más miembros se beneficiaban de las preferencias negociadas. Las preferencias consistían en un número fijo de puntos arancelarios en vez del porcentaje calculado en el arancel completo. Las concesiones duraron normalmente un año y podían ser extendidas, usualmente un año a la vez.

4 Todos los antiguos miembros del ALALC con la reciente adición de Cuba.

5 El Pacto Andino original incluía a Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Chile dejó el pacto en 1974.

Espacio para políticas de innovación sostenible en las Américas

Kevin P. Gallagher*

Los altos costos sociales y económicos resultantes de la acelerada integración económica del hemisferio han continuado aumentando desde inicios de la década de los años noventa. Para que las políticas de desarrollo funcionen en la región, será necesario asegurar que los países sean capaces de establecer instituciones para la protección del medio ambiente. En este sentido, los nuevos acuerdos comerciales en el hemisferio necesitarán ser diseñados de forma tal que dichas instituciones puedan prosperar.

Actualmente, los mercados distorsionados del continente americano están enviando señales erróneas a los productores y consumidores de la región, y están conduciendo a una mezcla de productos económicos que degradan el medio ambiente. La sobreproducción de la actividad económica que es ambientalmente dañina, tal como el incremento acelerado de productos basados en recursos naturales como la madera; y la falta de promoción de la producción y el consumo sostenible tal como la energía renovable y el maíz genéticamente diverso. Durante el período de la integración económica acelerada en el hemisferio, las condiciones generales ambientales han sido pobres.

Según una reciente evaluación realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las condiciones ambientales en la región continúan empeorando¹. El aumento de áreas urbanas y la modernización de la agricultura están conduciendo a aumentos de contaminación del aire, del suelo y del agua, resultando en efectos adversos para la salud humana. La evaluación señala que los problemas de salud asociados al deterioro de la calidad del aire y a sustancias tóxicas son tan serios como los problemas de salud previamente causados por el subdesarrollo. Por último, aunque recientemente se ha notado que, en promedio, la producción industrial se ha dirigido hacia sectores relativamente más "limpios", los índices de contaminación han seguido aumentando debido a "deficiencias serias" en el manejo y la administración ambiental.

Los resultados del PNUMA y de la CEPAL fueron reafirmados en un informe reciente hecho por el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas que reúne un grupo de economistas del desarrollo y del medio ambiente de los Estados Unidos, México, Brasil, Argentina, Chile, Costa Rica, y El Salvador. El informe

realizado por el Grupo concluyó que es absolutamente necesario que se le preste mayor atención a la consolidación de instituciones, regulaciones, y observancia de normas ambientales en las negociaciones comerciales en los cuales están involucrados los países latinoamericanos actualmente².

Será vital asegurarse que los gobiernos creen los espacios para políticas dirigidas a la innovación institucional que será necesaria para garantizar que las políticas comerciales y de desarrollo aumenten los estándares de vida sin disminuir el inventario del capital natural en las Américas. Como demuestra la historia, la mayoría de las naciones del hemisferio han desfavorecido la consolidación de instituciones sociales y ambientales por temor a que las políticas de dichas instituciones puedan desalentar la inversión extranjera tan necesaria en sus economías. Sin embargo, los resultados de diez años de estudios que han evaluado el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), demuestran que la aplicación de políticas apropiadas no disminuye la inversión ni el crecimiento.

¿Ha sido México un paraíso de contaminación bajo el TLCAN?

Desde antes del establecimiento del TLCAN, numerosos estudios han examinado hasta qué punto, el incremento de la regulación ambiental ha desincentivado la inversión extranjera en América del Norte. Cada uno de esos estudios, incluyendo el mío, demuestra que el desarrollo de regulaciones ambientales eficaces no desalentará a los inversionistas. Al contrario, la aplicación efectiva de estas regulaciones ambientales, proporcionarán las bases que ayudarán a desarrollar las condiciones económicas para un crecimiento estable.

Las preocupaciones sobre posibles impactos negativos en la recepción de inversiones debido a la creación de instituciones ambientales, son absolutamente justificadas. De hecho, esta noción es sostenida por varias

teorías económicas. Por ejemplo, la teoría de Heckscher-Ohlin (H-O) sobre la economía comercial postula que las naciones obtendrán ventajas comparativas en aquellos sectores donde exista abundancia de factores de producción en el mercado interno. De esta manera, aplicando la teoría de H-O a la contaminación, se podría concluir que en un país con estándares ambientales menos rigurosos, existiría una abundancia en la capacidad de contaminar. Por lo tanto, la liberalización comercial entre un país en desarrollo con estándares ambientales tolerantes y uno desarrollado con regulaciones más rigurosas podría conducir a una expansión de actividades económicas altamente contaminantes en el país en desarrollo con menos regulaciones.

La mayoría del trabajo empírico sobre el tema no encuentra ninguna evidencia de “paraísos de contaminación” — aun en el caso del TLCAN. Los economistas Grossman y Krueger, realizaron el único estudio durante los debates del Tratado. Mediante una comparación de indicadores industriales, a través de múltiples sectores, para el año 1987, los autores examinaron si los costos ocasionados a la industria estadounidense por motivo de la disminución de la actividad contaminante, aumentaron las importaciones provenientes de México, como uno esperaría si México fuese un “paraíso de contaminación” con respecto a los EE.UU. Como resultado del estudio, encontraron que a pesar de que existían impactos ocasionados por la diferencias de costos relacionados a la disminución de actividad contaminante, sobre las importaciones de los EE.UU. provenientes de México, éstos fueron muy pequeños y estadísticamente insignificantes. De hecho, los determinantes económicos tradicionales del comercio y de la inversión, tales como precios de los factores de producción y los aranceles, eran mucho más significativos³.

Un estudio del Banco Mundial examinó si los costos relacionados con la disminución de la actividad contaminante afectaron modelos de inversión extranjera directa (IED) de los Estados Unidos en México y en otros países. Utilizando una metodología similar a la utilizada por Grossman y Krueger, tomando un año determinado, esta vez 1990, el estudio obtuvo resultados muy similares a los de Grossman y de Krueger. Los autores encontraron una relación positiva entre los costos por motivo de una disminución de la actividad contaminante y los niveles de IED, sin embargo, dicha relación no era estadísticamente significativa⁴.

En 2002, la CEPAL y la Comisión Norteamericana para la Cooperación Am-

biental publicaron un estudio que demostró que la mayoría de los sectores más contaminantes en México representaron una proporción muy pequeña de sus exportaciones totales a los EE.UU., tanto antes como después del TLCAN. Asimismo, en años posteriores, esta proporción mostró tasas de crecimiento menores a las tasas de crecimiento de las exportaciones mexicanas hacia los EE.UU.⁵.

En mi propio estudio, *Libre comercio y el medio ambiente: México, el TLCAN, y más allá*, realicé un número de análisis de regresión para examinar si existía alguna correlación entre el crecimiento de las exportaciones mexicanas, de la producción y del peso de las exportaciones mexicanas en el consumo interno de los EE.UU., con los costos marginales de reducción de la contaminación en los EE.UU. En ningún caso existió tal relación.

La principal razón por la cual estudios como este no han sido capaces de encontrar evidencia sólida sobre la existencia de “paraísos de contaminación” en países en desarrollo es debido a que los costos económicos relacionados con la degradación ambiental son mucho más pequeños que aquellos de otros factores de la producción — especialmente de aquellos que determinan la ventaja comparativa. México tiene una abundancia en factores de producción relacionados con el trabajo poco calificado que toma la forma de plantas manufactureras de ensamblaje. En promedio, este tipo de actividades manufactureras son relativamente menos contaminantes que otras actividades con mayor contenido de capital.

Innovación institucional para un desarrollo sostenible

El caso de México ilustra cómo la falta de espacios para políticas dirigidas a promover la innovación institucional para la protección del ambiente y el aumento del nivel de vida, está impactando negativamente las perspectivas para el desarrollo y el medio ambiente. En México, la degradación ambiental cuesta al país cerca del 10% del PIB anual. Como se puede observar en todos los indicadores, existe evidencia significativa que las instituciones ambientales de México no han sido capaces de mantener el ritmo y de reaccionar a las exigencias de las transformaciones económicas que ocurren en el país. Aún cuando México haya establecido leyes e instituciones ambientales claves a lo largo de su proceso de integración internacional, durante este periodo se ha podido observar una contracción del gasto real destinado al

medio ambiente, un declive en las inspecciones ambientales a nivel de plantas industriales, y el acuerdo “paralelo” establecido para ayudar a combatir los problemas ambientales no está suficientemente equipado para llenar este vacío.

Los estudios existentes sobre los “paraísos de contaminación” demuestran que no era necesario que México siguiera este camino. Esto se fundamenta en el hecho de que los costos relacionados con la disminución de la actividad contaminante son tan pequeños en comparación a otros costos clave, como el de la mano de obra, que la compañías no tomarán esto como factor decisivo para quedarse o irse de un país como México a medida que las regulaciones ambientales se vayan alineando a los niveles de gasto ambiental por unidad de producción en países desarrollados. Por lo tanto, los países en desarrollo de las Américas pueden establecer leyes e instituciones ambientales eficaces sin que esto ponga en riesgo sus metas económicas.

La construcción e incubación de instituciones que aborden el tema de desarrollo sostenible requerirá de esfuerzos nacionales e internacionales. Además de proporcionar el espacio para políticas requerido para desarrollar instituciones nacionales eficaces, los socios comerciales desarrollados tendrán que proveer opciones de financiamiento para el desarrollo de dichas instituciones. Si se hacen adecuadamente, los acuerdos comerciales pueden reforzar las metas del desarrollo sostenible. Si se descuida la innovación institucional, las tendencias negativas pueden continuar.

** Asociado de la investigación en el Instituto Mundial del Desarrollo y del Ambiente (GDAE), Tufts University; profesor en la Universidad de Boston.*

1 CEPAL y el PNUMA (2003). La Sostenibilidad del Desarrollo en América Latina y el Caribe: Desafíos y Oportunidades. Santiago.

2 Working Group on Development and Environment In the Americas (2004). Globalization and the Environment: Lessons from the Americas. Heinrich Boel Foundation.

3 Grossman GM, y AB Krueger (1993). “Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement,” en P. Garber, ed., The US-Mexico FTA. Cambridge, MIT Press.

4 Eskelund, Gunnar (2003). “Moving to Greener Pastures? Multinationals and the Pollution Haven Hypothesis” (con Ann Harrison). *Journal of Development Economics*.

5 Schatan, Claudia (2002). “Mexico’s Manufacturing Exports and the Environment under NAFTA.” *Environment and Free Trade*. Montreal North American Comisión for Environmental Cooperation.

El párrafo 19 de la Declaración de Doha: ¿Un paso adelante para el respaldo mutuo entre el Acuerdo sobre los ADPIC y el CDB?

María Julia Oliva*

Si bien la mayor parte de la Organización Mundial de Comercio (OMC) pasará el invierno analizando el estado de los debates y los temas aún por discutir, el Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) ya lleva tiempo analizando un tema que se perfila cada vez más como candidato a una resolución positiva en próxima Reunión Ministerial de la OMC: la divulgación de origen.

En marzo del 2004, Brasil, Cuba, Ecuador, India, y otros países en desarrollo presentaron una lista recapitulativa de cuestiones vinculadas a la divulgación de la fuente y el país de origen del recurso biológico y el conocimiento tradicional como una de las maneras de incrementar el respaldo del Acuerdo sobre los ADPIC a la Convención sobre la Diversidad Biológica (CDB), según lo requerido por el párrafo 19 de la Declaración Ministerial de Doha.¹ Esa lista recapitulativa, a la que este grupo de países ha ido sumando conceptos y precisiones, no sólo constituye la base efectiva de discusiones, sino que también ha ido sumando apoyo y adhesión a la incorporación del requisito de la divulgación de origen al régimen de patentes. El presente artículo examinará brevemente el creciente consenso sobre la importancia y viabilidad de la divulgación de origen, analizando también el fondo general de la discusión y ciertos elementos claves a desarrollar durante el próximo año para lograr su resolución en Hong Kong o al final de la Ronda de Doha.

El párrafo 19 de la Declaración de Doha

El examen del párrafo 3b) del artículo 27 surgió de la preocupación por parte de países en desarrollo sobre las consecuencias de la patentabilidad de los recursos genéticos. En particular, casos de patentes otorgadas por países desarrollados sobre recursos genéticos y conocimiento tradicional originarios de países en desarrollo evidenciaron la necesidad de evitar estos derechos de propiedad intelectual ilegítimos y de asegurar la compatibilidad y apoyo mutuo entre el Acuerdo de los ADPIC y los objetivos y disposiciones de la CDB². En consecuencia, el párrafo 19 de la Declaración de Doha encomendó al Consejo de los ADPIC que, al llevar adelante su programa de trabajo, examinara en particular la relación entre el

Acuerdo sobre los ADPIC y la CDB, teniendo en cuenta los objetivos y principios enunciados en los artículos 7 y 8 del Acuerdo sobre los ADPIC, así como la dimensión de desarrollo.

De los diversos puntos de contacto entre el Acuerdo sobre los ADPIC y la CDB, incluyendo la protección del conocimiento tradicional y la transferencia de tecnología, la discusión ha ido progresivamente enfocándose en evitar la apropiación indebida, en parte debido a la amplia difusión de la reivindicación de patentes sobre la

“El examen del párrafo 3b) del artículo 27 surgió de la preocupación por parte de países en desarrollo sobre las consecuencias de la patentabilidad de los recursos genéticos.”

cúrcuma, el basmati y la ayahuasca. En ese contexto, varios países en desarrollo han solicitado consistentemente que se estipule en el Acuerdo sobre los ADPIC que los Miembros deben exigir al solicitante de una patente relativa a materiales biológicos o conocimientos tradicionales como condición para adquirir los derechos de patente: i) la divulgación de la fuente y el país de origen del recurso biológico y de los conocimientos tradicionales utilizados en la invención; ii) pruebas del consentimiento fundamentado previo mediante; y iii) pruebas del reparto justo y equitativo de los beneficios conforme al régimen nacional del país de origen³.

La necesidad de incorporar medios para asegurar la compatibilidad de los dos acuerdos ha sido reconocida incluso por países desarrollados. La Unión Europea afirmó numerosas veces su disposición a discutir un sistema mundial de divulgación⁴. Sin embargo, también hay claras

preocupaciones sobre el funcionamiento de un sistema de divulgación, especialmente en lo relativo al tipo de información que los solicitantes han de presentar y a las consecuencias jurídicas de no cumplir con la obligación de divulgar⁵. En ese sentido, en el 2003, la Unión Europea solicitó “peticiones concretas” que sirvieran de base a un “debate estructurado y fructífero⁶”.

La lista recapitulativa

A principios del 2004, a pesar de más de 25 comunicaciones y documentos sobre la relación entre el Acuerdo sobre los ADPIC y la CDB, la necesidad de sacar el tema adelante o de perderlo en la cargada Agenda de Doha era clara. En ese contexto, la lista recapitulativa de cuestiones fue el instrumento para facilitar un debate más centrado y estructurado, así como orientado a la obtención de resultados concretos⁷. Redactada en base a las cuestiones ya planteadas por las diversas delegaciones, la propuesta giró en torno a elementos fundamentales para que el sistema internacional de patentes no permita la apropiación indebida: la divulgación de la fuente y el país de origen de los recursos biológicos y el conocimiento tradicional y con las pruebas de consentimiento informado previo y de la distribución de beneficios bajo los regímenes nacionales aplicables. La propuesta, que desarrolló para cada uno de estos elementos una lista de preguntas relevantes, fue apoyada por Zimbabwe, China, Sudáfrica y Kenia, demostrando el alto nivel de apoyo de parte de las distintas regiones a la discusión de divulgación de origen en el Consejo de los ADPIC. Por lo tanto, a pesar de que Miembros como los Estados Unidos y la Unión Europea reiteraron su preferencia por continuar el trabajo en otros foros, la lista recapitulativa se transformó en la base efectiva de discusiones y demostró que existían posibilidades significativas de convergencia de opiniones⁸.

Sin embargo, el trabajo analítico y de fondo para llevar ese consenso sobre la importancia y necesidad de tratar el tema de divulgación de origen a un nivel sustantivo es también fundamental. En ese sentido, los países en desarrollo retomaron esta tarea en la etapa post-Doha con el documento IP/C/W/403,

“La necesidad de incorporar medios para asegurar la compatibilidad de los dos acuerdos ha sido reconocida incluso por países desarrollados.”

que subrayó y reforzó los principales argumentos a favor de la inserción en el Acuerdo sobre los ADPIC del requisito de divulgación de origen. Además, el documento hizo hincapié en las razones por las cuales la divulgación de origen es esencial no ya para las disposiciones y objetivos de la CDB, sino para las disposiciones y objetivos del Acuerdo sobre los ADPIC. Por ejemplo, el documento afirma que el origen de los recursos y los pormenores de los conocimientos tradicionales es fundamental para cerciorarse de la titularidad de la invención.

Asimismo, un mecanismo para garantizar que las patentes no se concedan infringiendo los derechos de los países o las comunidades estaría en consonancia con los objetivos expuestos en el artículo 7 del Acuerdo sobre los ADPIC, que pone de relieve que la protección de los derechos de propiedad intelectual debe favorecer el bienestar social y económico. Más recientemente, Brasil, India, Pakistán, Perú, Tailandia y Venezuela, entre otros, presentaron un nuevo documento explayándose sobre las características del requisito de divulgación de origen, incluyendo la manera en que la divulgación de la fuente y el país de origen pueden contribuir a un examen más idóneo de la patente y el efecto jurídico de la divulgación errónea y de la no divulgación⁹. La propuesta fue apoyada por varios países en desarrollo y la Unión Europea, mientras que los Estados Unidos y Japón mantuvieron su oposición.

Otros países también han considerado el tema en profundidad. Suiza, por ejemplo, propuso que el Tratado de cooperación en

materia de patentes, en el ámbito de la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI) reconozca el derecho de los países a exigir la divulgación de la fuente del recurso biológico y el conocimiento tradicional¹⁰. El excelente nivel técnico de la propuesta ha sido ampliamente reconocido, aunque ésta generó ciertas preocupaciones por permitir, más no exigir, el requisito de divulgación y por limitarlo en exceso. Además, a nivel nacional, Suiza está contemplando modificar su ley de patentes, entre otras razones, para exigir la declaración de fuente de recursos genéticos y conocimiento tradicional. Por su parte, la Unión Europea, que siempre ha reconocido el mérito de un sistema de divulgación de origen, recientemente consideró una propuesta que hubiera exigido el requerimiento de divulgación de origen¹¹. Lamentablemente, tal propuesta parece estar suspendida debido a incertidumbres respecto a la definición de “conocimiento tradicional” y a las consecuencias del incumplimiento con el requisito de divulgación.

“la lista recapitulativa de cuestiones fue el instrumento para facilitar un debate más centrado y estructurado, así como orientado a la obtención de resultados concretos”

Posibilidades y Retos de Lograr una Solución para el 2005

Si bien la relación entre el Acuerdo sobre los ADPIC y la CDB no fue tratada expresamente por el “Paquete de julio” logrado en la OMC, al ser un tema de aplicación pendiente está indirectamente comprendida en el llamado que realizó el Consejo para que los órganos competentes de la OMC, con carácter prioritario, redoblen sus esfuerzos para encontrar soluciones apropiadas¹². Asimismo, como se mencionó, la divulgación de origen ha sido objeto de numerosas propuestas e intervenciones por parte de un gran número de países en desarrollo, que la identifican como un elemento esencial para lograr el respaldo mutuo entre el Acuerdo sobre los ADPIC y la CDB, así como para asegurar el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo sobre los ADPIC, incluyendo la promoción del interés público y el bienestar

socioeconómico. En ese sentido, la necesidad de reconocer la dimensión de desarrollo de la propiedad intelectual y de evitar la apropiación indebida, es reconocida por numerosos países en diversos foros. Las posibilidades de una resolución para este tema en Hong Kong, por lo tanto, parecen bastante favorables.

Sin embargo, existen todavía desafíos que deberán ser enfrentados. Por un lado, aun hay países desarrollados que se niegan a enfrentar los problemas que genera el funcionamiento actual del sistema de patentes y a reconocer que, por lo tanto, el uso y modificación de ese mismo sistema es fundamental para lograr soluciones efectivas. Por otro lado, también debe haber un reconocimiento por parte de los países en desarrollo de que no todas las respuestas pasan por el requisito de divulgación de origen, si bien se trata de un elemento importante de un régimen de apropiación indebida. Los desafíos, no obstante, no son sólo para los países. La alianza de grupos no gubernamentales sobre propiedad intelectual que ha sido clave para difundir problemas y para aportar soluciones aún no ha reconocido la importancia de los últimos desarrollos y de los próximos meses y por lo tanto todavía no participa activamente. Su contribución y su compromiso, sin embargo, siguen siendo esenciales para un cambio sistemático en el sistema internacional de propiedad intelectual hacia leyes más justas y equilibradas.

** Directora del Proyecto de Propiedad Intelectual y Desarrollo Sustentable del Centro para el Derecho Internacional del Medio Ambiente (CIEL) en Ginebra, joliva@ciel.org.*

¹ La lista recapitulativa está comprendida en el documento IP/C/W/420.

² ICTSD-UNCTAD Capacity Building Project on IPRs and Sustainable Development, “Resource Book on TRIPS and Development, Part II” (2004).

³ Véase OMC IP/C/W/356.

⁴ Véase OMC IP/C/W/383.

⁵ Ídem

⁶ Ídem

⁷ Véase OMC IP/C/W/420 e IP/C/W/420/Add.1.

⁸ Para mayor información, véase South Centre and CIEL IP Quarterly Updates, disponibles en <http://www.ciel.org/Publications/pubtae.html>.

⁹ Véase OMC IP/C/W/429.

¹⁰ Véase OMC IP/C/W/423.

¹¹ Así lo anunció durante las Asambleas de la OMPI en setiembre, 2004.

¹² Véase OMC WT/L/579.

Latinoamérica ante el desafío de productos genéticamente modificados

Rafael Arias Ramírez*

La nueva dinámica internacional de reestructuración y flexibilización de las cadenas productivas presenta retos permanentes para América Latina en cuanto a su inserción dentro de los nuevos esquemas de comercio internacional y la definición de políticas de desarrollo sostenibles a largo plazo. Como parte de la dimensión tecnológica de la globalización, el desarrollo inédito de la biotecnología ha abierto el debate en torno a los beneficios y perjuicios de la producción de organismos modificados genéticamente modificados (OGM)¹.

Una de las cuestiones claves dentro de este debate se refiere a si las normas de regulación existentes contemplan mecanismos para que los países en vías de desarrollo reciban parte de los beneficios derivados de la producción de OGM, la cual está altamente concentrada en un grupo reducido de corporaciones transnacionales. Asimismo, se discuten las limitaciones de los esquemas de regulación vigentes, tanto a nivel nacional como internacional, para prevenir o minimizar los riesgos sociales y ambientales asociados con este tipo de producción. Finalmente, se plantea la necesidad de una mayor participación de la comunidad internacional en rondas de negociación para el mejoramiento y consolidación del Protocolo de Cartagena bajo los lineamientos establecidos en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB).

La biotecnología y el problema de la sostenibilidad y equidad

Una de las principales preocupaciones expresadas por la comunidad académica internacional y por los activistas en favor de la justicia ambiental y social, es el que tiene que ver con las inmensas asimetrías en cuanto al control de la investigación y desarrollo (I+D) para la producción y comercialización de OGM. Es claro que las inversiones más importantes en biotecnología se localizan en importantes centros privados de investigación y universidades de los países y regiones más desarrolladas del mundo como los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea; mientras las regiones menos desarrolladas juegan un papel más bien subsidiario, unas veces como proveedores de material e información genética y otras como lugares de experimentación. De igual forma, las altas inversiones a la entrada y el carácter altamente especializado del sector hacen que la industria de la biotecnología se encuentre dominada por grandes corporaciones transnacionales (Monsanto, Novartis y AgrEvo) con participación predominante en las industrias agroquímica y farmacéutica².

En las últimas dos décadas, los procesos de liberalización y desregulación, experimentados por los países en vías de desarrollo y ricos en biodiversidad, han facilitado un mayor acceso y explotación de las fuentes de información genética sin que haya habido una compensación por tal concepto, tal y como lo establece el CDB³. En referencia a esta situación Cabrera-Medaglia⁴ señala que desafortunadamente, y a pesar de los casi diez años de vigencia del CDB, la repartición de beneficios entre los usuarios (corporaciones transnacionales de los sectores químico, farmacéutico y agrícola) y los

“los procesos de liberalización y desregulación experimentados por los PED han facilitado un mayor acceso y explotación de las fuentes de información genética sin que haya habido una compensación por tal concepto, tal y como lo establece el CDB”

países proveedores difícilmente se ha materializado. Paradójicamente, los países en vías de desarrollo que han aportado el germoplasma que posibilita la obtención de semillas mejoradas y resistentes a bacterias y hongos se convierten en compradores de ese producto genéticamente modificado en la cadena de producción-comercialización. Por ejemplo, en Francia una variedad de frijoles mejorados, utilizando germoplasma de variedades nativas de Chile, fue patentada sin reconocimiento de su origen genético, para luego ser colocada en los mercados consumidores del producto⁵.

Existen posiciones encontradas con respecto al impacto de la producción de OGM sobre el medio ambiente y la salud humana. Por un lado, para los investigadores en el mejoramiento de plantas, los OGM pueden ofrecer importantes ventajas para la agricultura en términos de la reducción de plaguicidas peligrosos para la salud humana y el equilibrio ecológico, variedades más resistentes a plagas y a factores climatológicos adversos, la conservación del suelo con bacterias fijadoras de nitrógeno y la disminución de fertilizantes químicos. Se considera que los OGM pueden contribuir con el medio ambiente mediante la recuperación de los entornos degradados empleando métodos biológicos y la posibilidad de clonar especies en peligro de extinción. Dentro de los efectos positivos sobre la salud humana se mencionan la producción de nuevas vacunas usando bacterias transgénicas, producción de antibióticos, terapia génica en enfermedades hereditarias, neurológicas e infecciosas, y transplantes de tejidos.

Por otra parte, los críticos de los OGM han planteado preocupaciones en áreas como la protección del medio ambiente, la seguridad alimentaria, la salud humana y el control oligopólico en la producción y comercialización de las distintas aplicaciones de la biotecnología. En términos de la preservación del medio ambiente, se considera que las variedades de plantas modificadas genéticamente podrían desplazar a plantas nativas y así romper el control natural o biológico de plagas. En cuanto a la seguridad alimentaria se ha identificado que los organismos transgénicos pueden desarrollar resistencia a los antibióticos, lo que implica un peligro latente para la salud humana. Por otra parte, los altos niveles de inversión requeridos y la dificultad para obtener derechos de patentes han causado una alta concentración de la producción y comercialización de OGM en manos de poderosas empresas transnacionales. Esta situación ha conducido a un control corporativo de la industria de la

biotecnología, lo cual limita al acceso al conocimiento científico (*know how*) y a los beneficios por parte de los países periféricos suplidores de la información y material genéticos.

La importancia de un esquema de regulación eficiente y justo

Dos aspectos son de especial relevancia en la discusión para mejorar los esquemas de regulación de las distintas aplicaciones en la industria de la biotecnología y particularmente de los OGM. El primero tiene que ver con la voluntad política para que los distintos esquemas de regulación respondan no sólo a consideraciones científicas (*sound science* o evidencia empírica) en la definición de las políticas de evaluación, manejo, armonización y estandarización del riesgo, sino también para que éstos tomen en cuenta las particularidades de factores sociales, culturales y ambientales existentes en los distintos países involucrados en la producción y comercialización de OGM. Esto presupone un esfuerzo de coordinación y diálogo entre las instituciones a nivel internacional y nacional encargadas del proceso de toma de decisiones y de formulación e implementación de políticas, especialmente en materia de derechos de propiedad intelectual, protección de la biodiversidad y su entorno social y cultural al nivel local, seguridad alimentaria y resguardo de la salud humana.

En referencia a las limitaciones de las políticas de regulación existentes, Newell⁶ argumenta que a nivel internacional, la globalización de la industria de la biotecnología no ha estado acompañada por la internacionalización de un esquema de regulación internacional efectiva. Más bien, se nota la ausencia de interés por promover e implementar cambios institucionales capaces de conectar los intereses locales, nacionales y globales que conduzcan a un mayor bienestar de los sectores y comunidades involucradas, especialmente de aquellas localizadas en los países menos desarrollados.

El segundo aspecto se refiere a la tarea de avanzar hacia una mayor cobertura, representación y eficiencia de los esquemas de regulación internacional de los OGM, lo cual contribuiría a un mayor volumen de comercio en condiciones de mayor certidumbre, seguridad y justicia. La identificación e implementación de procedimientos y normas de regulación más

dimensiones de la producción y comercialización de transgénicos desde una perspectiva interdisciplinaria, tendrían un impacto positivo en la creación de comercio en tanto proveerían a productores y consumidores con información más confiable para la toma de decisiones. De tal manera, esquemas armonizados de regulación podrían mejorar las relaciones comerciales y disminuir los costos de transacción ya que aclararían las expectativas de los agentes económicos al tiempo que proveerían de mayor legitimidad a las transacciones comerciales entre países⁷.

Para el caso particular de los OGM es importante combinar los acuerdos establecidos en diferentes convenios de la Organización Mundial del Comercio (OMC), basados en el criterio de evidencia empírica para justificar restricciones al comercio, con los criterios establecidos en el Protocolo de Bioseguridad (Protocolo de Cartagena) basados en el Principio Cautelar (*precautionary principle*). Este principio permite a los países rechazar la introducción de organismos y productos transgénicos si no existe certeza científica sobre su seguridad. El mismo integra leyes nacionales de varios países de la Unión Europea e instrumentos y normas internacionales contempladas en la CDB y la Comisión sobre Desarrollo Sustentable, en las cuales se expresan las posiciones de distintas delegaciones de los países en vías de desarrollo⁸.

El Protocolo de Cartagena y el reto para los países en vías de desarrollo

La posición de los países en vías de desarrollo en el Protocolo de Bioseguridad es claro en la presentación de las principales preocupaciones éticas, ambientales y sociales relacionadas con la producción y comercialización de transgénicos. No obstante, es mucho lo que queda pendiente por hacer para lograr una mayor y más efectiva participación y representación de estos países en los cambios institucionales necesarios para salvaguardar los intereses de los mismos. A nivel internacional, los países en vías de desarrollo tienen el reto de articular una posición conjunta en función de obtener mayores cuotas de participación en organismos internacionales como la OMC, la Organización Mundial para la Propiedad Intelectual (OMPI) y los Programas de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y para la Alimentación y Agricultura (FAO). Asimismo, distintas organizaciones de la sociedad civil, abogando por los derechos ambientales, los derechos humanos y los derechos de las poblaciones

indígenas tienen un enorme potencial para crear redes transnacionales capaces de permear e influenciar el proceso de toma de decisiones en las instancias internacionales.

A nivel nacional, los desafíos pasan por enfrentar la politización del proceso de toma de decisiones y la ineficiencia de las instituciones públicas encargadas de la formulación e implementación de las políticas de regulación. De acuerdo con Newell⁹ problemas asociados con ausencia de transparencia política, tráfico de influencias y deshonestidad de los gobiernos nacionales explican en parte las denuncias de prácticas ilegales, en complicidad con agencias gubernamentales, por parte de compañías transnacionales en la explotación de información genética y experimentación de aplicaciones en los países en vías de desarrollo. Para evitar este tipo de prácticas es crucial avanzar en la creación de un marco jurídico nacional e internacional que cuente con mecanismos eficientes de penalización al tráfico de influencias, corrupción y soborno por parte de agentes gubernamentales y representantes de las corporaciones transnacionales.

**Profesor-investigador del Centro Internacional de Política Económica de la Universidad Nacional de Costa Rica.*

1 OGM son el resultado de transferir material genético específico entre especies no relacionadas de plantas, animales, bacterias o virus, lo cual le permite a los científicos crear organismos "modificados" que poseen las características específicas de especies no relacionadas.

2 Acosta-Sariego, José Ramón (2004). Los Organismos Modificados Genéticamente: el poder blando del tercer milenio (18-29). Heredia, Costa Rica: Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional. Antología No.10.

3 Ver Cabrera-Medaglia, Jorge (2004). Negociación de un Régimen Internacional de Acceso a Recursos Genéticos y Distribución de Beneficios: perspectivas para un país en desarrollo (14-16). Heredia, Costa Rica: Centro Internacional en Política Económica (CINPE). Puentes Vol. V, No. 3, Mayo-Junio 2004.

4 Ídem.

5 Op. Cit. 2

6 Newell, Peter (2002). *Biotechnology and the Politics of Regulation*. Sussex, England: Institute of Development Studies. p. vii.

7 Op. Cit. 2.

8 DEHUIDELA (2004). Transgénicos y Derechos Humanos (66-68). Heredia, Costa Rica: Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional. Antología No. 10.

9 Op. cit. 6.

Una agenda del desarrollo para la OMPI

Martha Gabrieloni*

La propuesta presentada en la OMPI por Brasil y Argentina para establecer una “Agenda del desarrollo” en dicha Organización, y reestablecer sus objetivos de promover la actividad intelectual creadora y facilitar la transmisión de tecnología relativa a la propiedad industrial a los países en desarrollo, con el fin de acelerar su desarrollo económico, social y cultural, fue debatida durante la última Asamblea General de la OMPI.

A partir de la conclusión del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) en el marco de los Acuerdos de la OMC en 1994, fueron incrementándose las preocupaciones acerca del impacto que los derechos de propiedad intelectual pueden tener en el desarrollo económico, tecnológico y cultural, de los países en desarrollo.

No obstante ello, en los últimos años, se ha registrado una tendencia creciente, impulsada por los países industrializados, destinada a que los países en desarrollo adopten estándares cada vez más altos de protección de propiedad intelectual, ya sea a través de acuerdos multilaterales, bilaterales o regionales, sin que, por otra parte, se contemple el balance adecuado para atender las necesidades de políticas públicas, los intereses de los consumidores y las necesidades específicas y diferentes de cada país en desarrollo. La consecuencia de ello es la constante reducción de las potestades de los gobiernos nacionales para implementar sistemas de protección que respondan a sus necesidades reales de desarrollo y de políticas públicas, así como la reducción del dominio público debido a la concesión de derechos privados exclusivos cada vez más extensos sobre el conocimiento y las tecnologías, afectándose incluso, los derechos individuales y sociales.

Consciente de que el “desarrollo” sigue siendo en este nuevo milenio uno de los más importantes y complejos desafíos que enfrenta la comunidad internacional, las Naciones Unidas adoptaron en el año 2000, la Declaración del Milenio, consolidando el compromiso universal de convertir al desarrollo en una realidad para todos. Los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron en esa oportunidad, el rol central del Sistema de las Naciones Unidas en la cuestión, y decidieron fijarse objetivos concretos. Entre esos objetivos, pueden mencionarse como de particular pertinencia en el ámbito de la propiedad intelectual, por ejemplo, el relativo a la disponibilidad de medicamentos accesibles para todos aquellos que los necesiten en los países en desarrollo o el de asegurar que los beneficios de las nuevas

tecnologías, especialmente aquellas relativas a la información y la comunicación estén disponibles para todos. Por otra parte, en el ámbito de la OMC, la “Declaración de Doha sobre los ADPIC y la salud pública” adoptada en 2001, constituyó un hecho histórico al afirmar que dicho Acuerdo puede, y deberá ser interpretado y aplicado de una manera que apoye el derecho de los Miembros de la OMC de proteger la salud pública y, en particular, de promover el acceso a los medicamentos para todos.

El desarrollo es por lo tanto en la actualidad, un aspecto central en la agenda internacional e ineludible para la de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas.

La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) es desde hace exactamente 30 años una agencia especializada del Sistema de las Naciones Unidas. Entre sus funciones principales se encuentra la de ser el foro multilateral de negociación de acuerdos internacionales sobre propiedad intelectual y la de administrar distintos registros, utilizados fundamentalmente por el sector privado de los países industrializados y que generan aproximadamente el 80% de los recursos del presupuesto anual de la OMPI. Ello ha provocado que ese sector tenga una correlativa influencia sobre las acciones de la Organización, distorsionándose en cierta medida su naturaleza de organización intergubernamental, dirigida por sus Estados Miembros. En función del Convenio firmado con la ONU en 1974, la OMPI es la encargada dentro del Sistema de las Naciones Unidas, de promover la actividad intelectual creadora y facilitar la transmisión de tecnología relativa a la propiedad industrial a los países en desarrollo, con el fin de acelerar su desarrollo económico, social y cultural.

En ese contexto y teniendo en cuenta particularmente que los países Miembros de la OMPI tienen la responsabilidad de conducirla en el sentido de reestablecer sus objetivos en el marco de su misión central como organización especializada del Sistema de las Naciones Unidas, la Argentina y Brasil presentaron en la OMPI una propuesta para establecer una “Agenda del desarrollo”. La

Propuesta, copatrocinada por Bolivia, Cuba, Ecuador, Egipto, Irán, Kenia, Perú, República Dominicana, Sierra Leona, Sudáfrica, Tanzania y Venezuela, fue debatida durante la última Asamblea General de la OMPI (27 de septiembre al 5 de octubre de 2004).

El propósito fundamental de la Propuesta es la introducción de la “dimensión del desarrollo” en todas las actividades de la OMPI. Parte del hecho de que la protección de la propiedad intelectual no debe ser considerada como un fin en sí misma, sino que debe servir efectivamente como una herramienta para promover la difusión del conocimiento y la transferencia de la tecnología. La falta de un adecuado equilibrio entre derechos y obligaciones, los constantes intentos por elevar los estándares de protección, las prácticas abusivas o anticompetitivas de parte de algunos titulares de derechos así como la carencia de obligaciones destinadas a éstos, pueden provocar un efecto contrario, impidiendo la difusión de los conocimientos y de las tecnologías e incluso desalentando la innovación.

La Propuesta fue redactada en términos generales y cruza de forma horizontal a todas las actividades y programas de la OMPI; no puede ser enmarcada en el contexto de las actividades de asistencia o cooperación técnica, ya que ese es sólo uno de los aspectos que se abordan en la misma.

En términos generales, la Propuesta sostiene que la adecuada transferencia de tecnología, el control de prácticas anticompetitivas y la difusión del conocimiento y las tecnologías son fundamentales para reducir la brecha tecnológica y digital existente entre los países industrializados y los países en desarrollo, como lo son asimismo, la negociación a nivel internacional y la implementación a nivel nacional de estándares de protección que respondan al nivel de desarrollo y necesidades de cada país.

Se estima que, en consonancia con ello, los países en desarrollo deberían mantener el necesario margen de flexibilidad para poner en práctica políticas de propiedad intelectual y políticas públicas coherentes con sus nece-

sidades en materia de educación, tecnología, salud, desarrollo industrial, entre otras de interés, para lograr un desarrollo sostenible.

En el Apéndice de la Propuesta se sugirieron ocho medidas concretas que deberían integrar, entre otras, un programa de acción o agenda del desarrollo para la OMPI:

a) Adopción de una declaración a alto nivel sobre propiedad intelectual y desarrollo.

b) Enmienda de la Convención de la OMPI a fin de incluir en el Art. 3 que la Organización tiene que tomar en cuenta plenamente las necesidades de desarrollo de todos sus miembros, particularmente de los países en desarrollo y los países menos adelantados.

c) En relación a los acuerdos bajo negociación, la inclusión de disposiciones sobre transferencia de tecnología, prácticas anticompetitivas y de salvaguardia del interés público así como de principios y objetivos inspirados en los Art. 7 y 8 del Acuerdo sobre los ADPIC.

d) Establecimiento, en el marco del Comité del Programa y del Presupuesto, de un programa pluri-anual para la cooperación técnica destinado a fortalecer a las oficinas nacionales de propiedad intelectual.

e) Creación de un Comité Permanente sobre propiedad intelectual y transferencia de tecnología. Este Comité debería considerar medidas para asegurar una efectiva transferencia de tecnología así como la negociación de un tratado sobre la materia.

f) La realización de un seminario internacional sobre desarrollo y propiedad intelectual organizado conjuntamente por la OMPI con otras organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas y la OMC.

g) La ampliación de la participación de la sociedad civil y las ONGs representativas del interés público en la Organización, incluyendo un cambio en la terminología que utiliza la OMPI al respecto.

h) Establecimiento de un Grupo de Trabajo para considerar otras acciones sobre el programa para el desarrollo de la OMPI.

La Propuesta dio la posibilidad de incluir en la agenda y de discutir de una forma sistemática por primera vez en la OMPI la temática del desarrollo. El hecho que la Propuesta fuera apoyada expresamente por más de 700 personas que firmaron la "Declaración de Ginebra sobre el futuro de la OMPI"¹, incluyendo a Premios Nobel, reconocidos académicos, ONGs de interés público, investigadores así como asociaciones e incluso empresas, todos ellos principalmente provenientes de países

desarrollados, demuestra que la temática es de interés de todos, que el desarrollo es un objetivo común de toda la comunidad internacional y que no puede plantearse en términos de cuestión Norte- Sur.

En el transcurso de los debates, la propuesta recibió el apoyo de muchos países en desarrollo, de países menos adelantados y de grupos regionales. Sin embargo, cabe señalar que no obstante ocho países latinoamericanos copatrocinaron la propuesta, el Grupo de Latinoamérica y el Caribe (GR(LAC)) fue el único grupo regional en no poder articular una intervención conjunta consensuada, debido a la posición que asumieron algunos de sus países Miembros, diferenciándose incluso del Grupo B, que reúne a los países desarrollados.

La iniciativa de establecer una agenda para el desarrollo fue bienvenida por los Miembros de la OMPI y hubo un reconocimiento general en el sentido que la cuestión era de interés para todos. A pesar de la posición de algunos países industrializados que justifican el enfoque parcial de la OMPI frente a la propiedad intelectual, los logros concretos en la Asamblea constituyeron un importante paso.

La Asamblea General de la OMPI decidió que se convocarán reuniones intergubernamentales entre el período de sesiones de la Asamblea General del 2004 y el del año próximo, con el objetivo de examinar las propuestas contenidas en el documento presentado por la Argentina y Brasil, así como otras que eventualmente pudieran ser presentadas; de esas reuniones deberá surgir un informe para julio de 2005 que se presentará a la próxima Asamblea General. Asimismo, se resolvió pedir a la Secretaría de la OMPI que conjuntamente con otras organizaciones relevantes de las Naciones Unidas y la OMC, organizara un seminario conjunto internacional sobre propiedad intelectual y desarrollo.

El proceso futuro no será simple y requerirá un fuerte compromiso colectivo de los Estados Miembros de la OMPI y de su Secretaría para plasmar en hechos concretos la iniciativa. Significará para algunos, demostrar la clara voluntad de asumir el compromiso de redimensionar conceptualmente el papel que debe desempeñar la propiedad intelectual en beneficio del desarrollo de los países en desarrollo y los países menos adelantados.

** Consejero comercial de la Misión Permanente de la Argentina ante la Organización Mundial del Comercio.*

¹ www.cptech.org

PUBLICACIONES

Aksoy, Ataman and Beghin, John. November 2004. *Global Agricultural Trade and Developing Countries*. World Bank. Washington D. C.

Auboin, Marc. November 2004. *The Trade, Debt and Finance Nexus: at the Cross-roads of Micro- and Macroeconomics*. WTO. Geneva

Bouzas, Roberto. 2004. *Mercosur's Experiences of Preparing Trade Negotiations with the EU*. European Centre for Development Policy Management.

Maastricht von Moltke, Konrad. 2004. *Implications of the Cotonou Agreement for Sustainable Development in the ACP Countries and Beyond*. IISD. Winnipeg

May, Cameron. Challenges and Prospects for the WTO, edited by Andrew D Mitchell. email shamsur@cameronmay.com o <http://www.lexmercatoria.org/>.

Peterson, Luke. 2004. *Bilateral Investment Treaties and Development Policy-making*. IISD. Winnipeg

Swedish National Board of Trade. November 2004. *The Agreement on Safeguards: Problems and Proposals*. National Board of Trade. Stockholm. http://www.kommers.se/documents_show.asp?id=2898

3D – Trade – Human Rights – Equitable Economy and Forum-Asia. November 2004. *Practical Guide to the WTO for Human Rights Activists*. 3D/Forum-Asia. Geneva

Zarsky, Lyuba. November 2004. *International Investment for Sustainable Development: Balancing Rights and Rewards*. Earthscan. London

La Socioeconomía de las indicaciones geográficas

Dwijen Rangnekar*

Los miembros de la OMC que buscan mayor protección para las indicaciones geográficas, consideran que ellos poseen muchos productos con un fuerte potencial comercial por el cual calificarán. Pero estos “demandeurs”, y los países en desarrollo entre ellos en particular, necesitan ser conscientes de las tareas específicas y barreras que tendrán que superar para realizar este potencial.

Al igual que con las marcas de fábrica y marcas registradas, las indicaciones de origen geográfico (IG) juegan un papel importante en señalar un cierto nivel de calidad¹. La reputación colectiva incorporada en la indicación requiere protección contra la malversación y alteración. La protección de indicaciones genera incentivos para las inversiones al mantener un nivel de calidad que los consumidores han llegado a esperar. Más allá, la malversación, mientras que daña la reputación de la indicación, lleva a la confusión del consumidor e incrementa los costos de búsqueda. Esta razón económica para la protección de IG es evidente en la decisión del Juez Gault a favor de los productores de Champagne en 1991:

“El Champagne es un nombre geográfico. (...) la buena voluntad será dañada si alguien más usa este nombre en relación a un producto de tal manera que decepcione a los compradores haciéndoles creer que el producto tiene las características de los productos normalmente asociados con el nombre cuando no es así”.

IG y la protección del conocimiento tradicional

Muchos ven las IG como un instrumento público potencial para la protección del conocimiento tradicional y local. Esto es evidente en las deliberaciones del Comité Intergubernamental de Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos de la Organización Mundial para la Propiedad Intelectual (OMPI), donde los países en desarrollo han permanecido ambivalentes sobre el impacto beneficioso de usar otros derechos de propiedad intelectual (DPI).

Las características particulares de las IG, en contraste con otros DPI, explican esta percepción. Primero, el conocimiento subyacente de las IG permanece en el dominio público. Segundo, en la mayoría de las jurisdicciones, los derechos pueden ser retenidos perpetuamente mientras que el enlace producto-lugar-calidad se mantenga. Finalmente, el rango de protección, tal y como la ausencia de un derecho a asignar y

su base como derecho colectivo, lo hacen consistente con los derechos culturales y tradicionales.

Sin embargo, este rol tiene sus limitaciones. Fundamentalmente, como el conocimiento permanece en el dominio público, no está protegido contra la malversación (*qua* biopiratería). Consecuentemente, las IG deberían ser considerados como parte de una estructura política más amplia que podría, por ejemplo, incluir el uso de DPI complementarios, cubriendo temas interrelacionados. Como vía de ejemplo, consideremos la artesanía: el contenido técnico puede estar protegido como idea técnica, el valor cultural como forma de expresión, y sus características distintivas a través de las IG.

IG como “bienes de club”: organización y gobernación de las cadenas de suministros

Por su dimensión colectiva, las IG pueden ser descritas como bienes de club: son ambas cosas, exclusivos (individuos pueden ser excluidos de disfrutar de sus beneficios) y no-rivales (el disfrute de un productor de la indicación por uno no disminuye el derecho de otro a disfrutarlo). Para ser claros, la reputación implícita en la indicación es colectiva, y los resultados son simultáneos para todas las firmas en la región geográfica identificada en la indicación. Sin embargo, el uso de la indicación sólo está disponible para aquellas firmas que llenan las especificaciones de las IG.

Las cadenas de suministros de productos con IG componen problemas de acción colectivos. Primero, las especificaciones que definen la indicación implican a la cadena suplidora completa. Segundo, las firmas en la cadena enfrentan tensiones conflictivas por cuanto deben cooperar para desarrollar la identidad del producto mientras que compiten una con la otra. La competencia se da en dos niveles: por acciones entre las firmas en la misma etapa dentro de la cadena de suministros, y entre firmas en etapas contiguas de la cadena por mejores acciones en cuanto al valor del producto. Dos

problemas en particular pueden resaltarse en este contexto: la redistribución económica del producto y el logro de la confianza.

Parmigiano-Reggiano, un queso italiano con protección de IG, ilustra cómo las diferencias en la dotación económica entre firmas en diferentes puntos de la cadena de suministros pueden influenciar la distribución del producto. Comparada con las firmas de lácteos, los maduradores al por mayor tienen una posición de descuentos superior en parte porque son menos en número y porque tienen más capital físico y financiero. A pesar de que algunas firmas de lácteos se han integrado a la maduración verticalmente, son los maduradores al por mayor quienes controlan el comercio: 76% de los productores de lácteos contactan un solo madurador para vender la mayoría de su existencia (77%); la naturaleza duradera de las relaciones basadas en confianza compensa por lo que podría ser considerado distribución adversa del producto. Otros sugieren que agentes e instituciones tienden a quedar atrapados entre estructuras de gobernación por el tiempo y los costos relacionados con el establecimiento de nuevas relaciones dependientes.

Jamón Teruel de España muestra algunas revelaciones en cuanto al rol de intermediarios en la construcción de confianza. A pesar de ser un producto con altos retornos y demanda excesiva, los criadores vacilaron en la producción de puerco bajo protección de una indicación. En 1996, el Consejo Regulador facilitó reuniones regulares entre los participantes en diferentes niveles de la cadena de suministros y promocionó contratos. Esta intervención tuvo éxito en construir confianza entre participantes y mejoró la coordinación entre los canales de distribución.

Diferenciando productos: la tarea de definir las IG

La protección de las IG requiere de más que la mera protección de nombres geográficos por la triple asociación entre el producto, su

lugar de origen y los factores relacionados con su calidad. La inclusión de calidad -una noción construida socialmente y ambivalente- sigue siendo problemática. Entre manos está si el producto, con características esenciales similares, puede ser producido en ambientes físicos o humanos distintos.

El jamón de Parma ofrece un buen ejemplo de los problemas envueltos aquí. Para Asda, una cadena de tiendas alimenticias del Reino Unido perteneciente a Walmart, el rebanado y empaquetado del jamón Parma fue considerado una etapa trivial en su producción que no impactó la autenticidad o calidad del producto. En contraste, el *Consorzio del Prosciutti de Parma*, el cuasipúblico cuerpo que representa a los productores de jamón de Parma, consideraron esta etapa significativa para el control de la manera en que el producto aparece en el mercado, salvaguardando así la autenticidad del producto y la reputación de la indicación. La Corte Europea de Justicia se pronunció a favor del *Consorzio*.

La definición de una IG, un requerimiento bajo EEC 2081/92 (Artículo 4), elabora las especificaciones del producto (modo de producción) e identifica la base para la diferenciación del producto (tipicidad del producto). Las especificaciones son la base para la membresía del club: (a) ellos articulan las obligaciones que deben ser cumplidas por todos los usuarios de una indicación dada; y (b) ellos marcan los derechos a ser protegidos contra terceros.

Es importante reconocer el impacto socioeconómico más amplio al establecer las especificaciones del producto al tiempo de definir una IG. Por ejemplo, los (altos) estándares requeridos por las especificaciones para el aceite de oliva extra virgen Toscano llevan a la exclusión de algunas firmas: los pequeños productores que cuentan con menos del 2% de la producción certificada mientras que los grandes productores tienen más del 77%. La exclusión de pequeños productores puede ser por cuenta de una “autoexclusión” (desinterés en usar la indicación) o inhabilidad en el acceso a la certificación (costos implícitos/explicitos). Por otra parte, las especificaciones del producto pueden tener implicaciones positivas en cuanto al precio, ya que los productos que tienen la indicación llegan a ser el punto de referencia para la calidad y por tanto ganan categoría. Sin embargo, esta “recolectividad de valores culturales” ha sido largamente

apropiada por regiones que no disfrutaban similar renombre fuera de la Toscana, y por firmas en el final del embotellamiento de la cadena de suplidores.

Mercados segmentados: la promoción y mercado de las IG

Una característica dominante de la industria agroalimentaria es su producción en masa y la comida estandarizada con fuentes de suministros globalmente dispersas. Esto debilita cualquier asociación basada en territorio o tierra que los consumidores puedan ligar a los productos. Adicionalmente, los productos con IG deben competir con el poder económico de intermediarios como los procesadores, distribuidores y, finalmente, detallistas. Mientras que los procesadores sustancialmente controlan la mayoría de los aspectos del proceso de producción, los detallistas -los guardianes finales del consumidor- crecieron rápidamente a través de los noventa y ahora dominan la cadena de suministros.

Contradiendo estas tendencias de consolidación económica, están las crecientes reconfiguraciones de instituciones, productores, intermediarios y consumidores donde nuevas, y socialmente construidas, etiquetas de calidad han proliferado (por ejemplo, el comercio justo, orgánico, comercializado éticamente). La reciente aparición de etiquetas que mezclan estos distintos nichos de mercado es un signo estimulante. Por lo tanto, por ejemplo, en el caso del café y té, notamos la emergencia de etiquetas de origen único (como Jamaican Blue Mountain, Café de Colombia) que también son comercio justo y orgánicos. Igualmente estimulante es la evidencia de estrategias de diferenciación de producto más profundas a través del desarrollo de un portafolio de productos dentro y alrededor de la indicación de protección. Ilustrativo de esta estrategia es el estudio de caso del Mezcal de México, donde aparte de las indicaciones de protección hay Mezcal de estado único y mezclas.

La conclusión general de la literatura es que el éxito de las medidas políticas que promueven las IG puede afectar significativamente en la efectividad de las estrategias de mercado. Esto involucraría el análisis de la manera como se presenta el producto, el tipo de estrategias de comunicación a desarrollar, la manera como poner el precio del producto en diferentes mercados y la evaluación de los canales de distribución del producto.

Conclusión

Existe un interés creciente en las IG a través de un número de arenas políticas interrelacionadas. Esto incluye el debate de la extensión de las IG en el Consejo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio³ (ADPIC), así como el debate en la OMPI sobre el conocimiento de los indígenas. Está claro desde el rango de casos de estudio y desde las deliberaciones en políticas, que las IG son prometedoras. Los resultados mixtos que hemos resaltado son testimonio de la amplia gama de factores que deben ser movilizados para llegar al éxito.

En particular, un número de tareas deben ser ejecutadas exitosamente para actualizar el potencial comercial de las IG, tal y como la organización y gobernanza de las cadenas que suministran el producto, el desarrollo de especificaciones del producto y el mercadeo de productos con IG.

El último es considerado el más problemático por la consolidación dentro de las industrias agroalimentarias. Sin embargo, la proliferación de nuevas etiquetas socialmente construidas (comercio justo, orgánico, etc.) es estimulante. Es importante reconocer que el proceso de codificación de prácticas existentes y la reorganización de cadenas de suministros requiere paciencia y compromiso para que nuevas instituciones y confianza puedan ser construidas. La protección de la propiedad intelectual a través de las IG es un elemento importante en este proceso; es un elemento necesario pero claramente insuficiente para asegurar el éxito.

** Investigador Senior en la Escuela de Leyes y el Centro para el Estudio de la Globalización y Regionalización, Universidad de Warwick, UK. – Traducido de BRIDGES Year 8 No. 8, September 2004.*

1 Hay importantes diferencias entre los dos. Por ejemplo, las marcas registradas pertenecen a una empresa y no están limitadas por enlaces territoriales, mientras que la geografía está en el corazón de las IG. Y aún más importante, las IG no están limitados a ninguna empresa particular, sino que son disfrutados por todas las empresas dentro del área geográfica demarcada que cumple con los requerimientos estipulados para el uso de la indicación.

2 En *Wineworths Group Ltd. v. Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne*, 2 NZLR 327 [1991]

3 Este debate concierne la extensión del fuerte nivel de protección brindado ya a los vinos y espíritus en relación con otros productos – en su mayoría agrícolas.

Reuniones OMC enero-agosto 2005

Enero

18 - 19 SE – OSD
 24 Reunión Reporte del CC del DG
 24 GN sobre Reglas – ACR
 25 OSD
 26 Consejo General
 31 - 4 GN Acceso a los Mercados

Abril

4 - 5 SE – OSD
 5-8 Comité de Prácticas Antidumping
 7 SE – Cté de Comercio y Desarrollo
 11 - 13 GN sobre Reglas
 13 - 19 GN sobre Agricultura
 19 OSD
 20 – 22 Simposio Público de la OMC
 25 - 29 GN sobre Acc. a los Mercados
 26 CNC
 27 y 29 EPC - Paraguay

Julio

1 SE - C. del Comercio de Servicios
 5 - 6 Cté Comercio y Medio Ambiente
 7 - 8 SE - Cté Comercio y Medio Amb.
 11 - 12 Cté de ACR
 11 - 15 GN sobre Agricultura
 11 - 12 GN sobre Reglas
 15 C. del Comercio de Mercancías
 18 - 22 GN Acceso a los Mercados
 19 SE – Cté de Comercio y Desarrollo
 20 Cté de Comercio y Desarrollo
 20 OSD
 21 - 22 CNC
 25 - 26 GN sobre Reglas – ACR
 25 - 26 GN Facilitación del Comercio
 27 y 29 Consejo General
 28 - 29 SE – OSD

Febrero

7 - 11 GN sobre Agricultura
 7 y 9 GN Facilitación del Comercio
 7 - 9 Reunión de Servicios
 8 SE – Cté Comercio y Desarrollo
 11 C. Comercio de Servicios
 14 CNC
 15 - 16 Consejo General
 17 - 18 Cté de ACR
 17 OSD
 21 SD – Cté Comercio y Desarrollo
 21 SE – C. Comercio de Servicios
 21 - 23 GN sobre Reglas
 22 CCD
 22 Cté Comercio y Medio Ambiente
 24 SE – Cté Comercio y Medio Amb.
 25 SE – C. Comercio de Mercancías
 28 - 2 SE – OSD

Mayo

2 - 4 GN Facilitación del Comercio
 9 - 10 SE – OSD
 10 C. del Comercio de Mercancías
 11 Cté de Comercio y Desarrollo
 17 - 18 GN sobre Reglas – ACR
 18 Cté de Licencias de Importación
 19 OSD
 19 CNC
 26 - 27 Consejo General
 30 - 3 Cté de Contratación Pública
 30 - 3 GN sobre Agricultura
 30 GN sobre Reglas

Agosto

31 OSD

mayores informes
www.ictsd.org

Marzo

4 Cté de TRIMS
 7 GN sobre Reglas – ACR
 7 - 8 GT Comercio, Deuda y Finanzas
 8 - 10 Consejo sobre los ADPIC
 11 C. Comercio de Mercancías
 11 SE – Consejo sobre los ADPIC
 14 - 18 GN sobre Agricultura
 14 - 18 GN sobre el AM
 16 Comité de Agricultura
 18 Comité de Contratación Pública
 21 OSD
 21 CNC
 22 - 24 GN Facilitación del Comercio
 22 - 23 Cté de OTC
 30 Cté de Acceso a los Mercados

Junio

2 Cté de Agricultura
 2 GN sobre Reglas
 6 - 10 GN Acceso a los Mercados
 8 y 10 EPC - Ecuador
 13 - 14 GN sobre Reglas – ACR
 13 - 14 GN Facilitación del Comercio
 14 - 15 Consejo sobre los ADPIC
 15 SE – Cté de Comercio y Desarrollo
 16 - 17 Cté OTC
 16 Cté de TRIMS
 16 - 17 SE - Consejo sobre los ADPIC
 20 OSD
 20 - 23 Reunión de Servicios
 21 - 22 SE – OSD
 21 CNC
 24 C. del Comercio de Servicios
 27 SE - C. del Comercio de Servicios
 29 - 30 Cté de MSF
 29 Cté de Acceso a los Mercados