

Perspectivas de las negociaciones para julio

A medida que nos aproximamos a la fecha límite de julio de 2005, y tomando en cuenta los resultados de la mini-ministerial de Dalian en el ámbito de las “primeras aproximaciones”, las negociaciones se intensifican en varios sectores.

El presente artículo presenta la evolución de las negociaciones hasta el momento, tratando de analizar las perspectivas para julio, específicamente en los sectores de agricultura, de acceso a los mercados no-agrícolas, de facilitación del comercio, de normas de la OMC, y de servicios.

Agricultura

En relación a agricultura – uno de los sectores más críticos del “Paquete de julio” y piedra angular de esta Ronda – tuvo lugar del 30 de mayo al 3 de junio la Sesión extraordinaria del Comité sobre agricultura. Esa sesión, presidida por Tim Groser, ex-embajador de Nueva Zelanda ante la OMC, se llevó a cabo bajo forma de reuniones informales. Durante esos días, fue difícil llegar a un acuerdo precisamente sobre la cuestión de acceso a mercados. Vale destacar, que los tres pilares de esta negociación son: acceso a los mercados, apoyo interno y competitividad de las exportaciones. El primero (acceso a los mercados), se articula en dos vertientes que son: los productos sensibles, y los productos especiales y el mecanismo de salvaguardias especiales.

Acceso a los mercados

En forma general, se logró un compromiso preliminar sobre la metodología de conversión de los aranceles “específicos” en equivalentes *ad valorem* en base a las cantidades importadas (aranceles basados sobre el precio del producto), permitiendo que los Miembros finalmente llegaran a establecer equivalentes *ad valorem* para las diferentes líneas arancelarias (con excepción del azúcar). Por lo tanto, ahora deberán concentrarse en las negociaciones sobre la fórmula de reducción arancelaria. Este aspecto constituye el tema central en las discusiones sobre acceso

a los mercados. De hecho, el Paquete de julio estipula que las reducciones arancelarias deben ser hechas en base a una fórmula estratificada.

No obstante, quedan todavía muchas cuestiones pendientes, pues como reconoció el Embajador Groser, persisten profundas divergencias sobre la cuestión de fondo, en relación a la estructura de la fórmula arancelaria, la parte más atrasada y más compleja, los productos especiales y el mecanismo de salvaguardias especiales.

El principal punto de discordia entre los Miembros reside en la elección entre la fórmula no lineal de Suiza, la fórmula de la Ronda Uruguay, u otra fórmula más armonizadora (que combine las dos últimas). De este modo, una de las prioridades para finales de julio es que los países lleguen a un consenso sobre el tipo de fórmula a utilizar en cada una de las líneas tarifarias; en particular es necesario alcanzar un entendimiento sobre el número de líneas tarifarias o *threshold* en la cual la fórmula se aplicaría. Asimismo se espera como mínimo alguna descripción sobre la naturaleza de la fórmula en cada línea y una elaboración en cuanto al grado de cobertura de los productos sensibles.

En este ámbito, en una tentativa de conciliación de las diferentes posiciones, el G-20 presentó una propuesta en la mini-ministerial de Dalian. Tal propuesta – esencialmente enfocada en acceso a mercados – obtuvo la recepción favorable, por parte de los principales protagonistas, incluyendo los Estados Unidos y la Unión Europea. Éstos consideran la propuesta como una nueva base para las discusiones, afirmando que permitiría encontrar una solución intermedia y avanzar así en las negociaciones.

De hecho, la propuesta del G-20 sugiere, entre otras cosas, una reducción arancelaria lineal dentro de cinco franjas para los países

EN ESTA EDICIÓN

- 1 Perspectivas de las negociaciones para julio
- 5 CAFTA-DR: a un paso de conocer su destino en el Congreso de los EE.UU.
- 6 TLC CAN-EEUU: a limar diferencias en última ronda de negociación programada
- 8 Impasse en las negociaciones sobre la creación del Parlamento del MERCOSUR
- 10 Negociaciones sobre servicios en la OMC: ¿Progreso, crisis, o más de lo usual? ~ **Jasmín Tacoa**
- 13 La demanda en cadenas agroalimentarias ~ **Carlos Carranza y Rafael Díaz**
- 16 Solución de controversias comerciales Internacionales: enfoques multilaterales y regionales ~ **Jaime Granados**
- 18 Indicaciones Geográficas: desafíos y oportunidades para el MERCOSUR ~ **Gabriela Wurcel**
- 20 ADPIC-PLUS y los retos para el desarrollo de América Latina ~ **Jorge Mario Martínez-Piva**
- 22 Salvaguardias especiales: mecanismo de precios mínimos para países en desarrollo ~ **Alberto Valdés y William Foster**
- 24 Eventos y publicaciones

UNIVERSIDAD NACIONAL
COSTA RICA

CINPE
CENTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

ICTSD

International Centre for Trade
and Sustainable Development

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

Contribuyeron para este número

Maximiliano Chab
Eduardo Escobedo Reachi
Greivin Hernández González
Josiane Ramos

ISSN: 1563-0013

ICTSD

Director ejecutivo: Ricardo Meléndez Ortiz
Asesor editorial: Robin Rosenberg
Asistente editorial: Maximiliano Chab
7, chemin de Ballexert
1219, Ginebra, Suiza
puentes@ictsd.org
www.ictsd.org

CINPE

Director: Rafael Díaz
Asistente administración: Gabriela Vega Vindas
Apdo. Postal 555-3000
Heredia, Costa Rica
www.cinpe.una.ac.cr

La producción de PUENTES entre el comercio y el desarrollo sostenible 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.

desarrollados (PD), y cuatro para los países en desarrollo (PED). En relación a los picos arancelarios, propone techos de 100% y 150%, para los PD y en desarrollo, respectivamente. Asimismo, la propuesta apela a una eliminación de todas las formas de subsidio a la exportación dentro de un período inferior a cinco años.

No obstante, algunos países han impuesto condiciones para aceptar la propuesta del G-20. Tal situación llevó al Director General de la OMC, Supachai Panitchpakdi, a ser pesimista en la medida en que, según reveló alguna fuente, él cuestiona si el progreso realizado hasta ahora es compatible con lo que está previsto en el reporte de julio, de forma de garantizar el éxito de los programas de trabajo después de julio y hasta la Conferencia Ministerial de Hong Kong.

Apoyo interno

Con respecto al apoyo interno, el principal objetivo para finales de julio consiste en el establecimiento de una estructura de "fórmula estratificada" para la reducción de todas las formas de apoyo distorsivo al comercio (incluyendo los apoyos del Compartimiento azul y los valores *de minimis*). Concerniente a la fórmula de reducción de apoyo en el Compartimiento azul, a pesar de que se llegó a un entendimiento sobre el número de "estratos" (tres o cuatro como máximo) que tienen que ser implementados, permanece una cuestión fundamental en relación a su estructuración con vistas a una armonización de los cortes, bien como una definición de los niveles de cortes que satisfaga a los Miembros.

Competencia de las exportaciones

En relación a la competencia de las exportaciones, uno de los puntos clave reside en el establecimiento de una fecha límite creíble para la eliminación de los subsidios a la exportación.

Es necesario remarcar que para las demás formas de apoyo a las exportaciones con efecto distorsivo al comercio, tales como los créditos a las exportaciones, garantías y programas de seguros, ayuda alimentaria y empresas públicas de comercio, se consiguió un avance sobre las cuestiones técnicas. Igualmente, los Miembros concordaron orientar las discusiones sobre el "texto de Harbinson" que fue presentado en la víspera de la Conferencia Ministerial de Cancún.

Otro aspecto clave, se relaciona a los créditos a la exportación que sobrepasan los 180 días. Según el Embajador Groser, aquí todavía precisan ser discutidas o desarrolladas otras disciplinas adicionales en ese ámbito.

Acceso a los mercados no-agrícolas

En un año caracterizado por los alti-bajos en la negociación sobre acceso a los mercados no-agrícolas (AMNA), el proceso de negociación en esta materia parece haber entrado en una nueva crisis durante la última ronda de negociaciones que se llevó a cabo del 4 al 8 de julio.

Después de haber dado señales positivas al finalizar la ronda de negociaciones que se llevó a cabo a principios de junio, el presidente del Grupo de negociación sobre AMNA, el embajador islandés Stefan Johannesson, señaló que sería difícil lograr un acuerdo sobre la fórmula para la reducción arancelaria para finales de julio. Por esta razón, el proceso que debería haber finalizado con las aproximaciones de las negociaciones para finales de julio, al parecer se convertirá en un reporte sobre el estado de las negociaciones que será presentado al Consejo General en su reunión del 27 de julio.

La fórmula para la reducción de los aranceles

El Embajador Johannesson ha dejado claro que uno de los pasos esenciales para poder cumplir el objetivo de acordar las modalidades de negociación sobre AMNA en Hong Kong, es llegar a un acuerdo sobre la fórmula que sería utilizada para reducir los aranceles.

En junio, después que los Miembros de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) apoyaran la utilización de la llamada "fórmula suiza", parecía que una mayoría de los Miembros de la OMC estaría dispuesto a aceptar la utilización de una fórmula suiza simple, siempre y cuando los coeficientes de dicha fórmula dieran el trato especial necesario para los PED. La fórmula suiza requiere que los aranceles elevados fueran reducidos de manera más pronunciada que los aranceles bajos, buscando así acercar el nivel global de aranceles a un punto más armonizado.

Argentina, Brasil e India presentaron una fórmula alternativa¹ (ABI) que igual propone reducir aranceles más altos en una

proporción mayor, pero dicha reducción estaría vinculada al nivel promedio de aranceles de cada Miembro. En este sentido, un país con un promedio general de aranceles elevado, sería obligado a efectuar una reducción menor a aquellos países con promedios menores.

En la sesión de julio, cuatro países caribeños presentaron una nueva propuesta que reflejaba sus intereses, los cuales la fórmula suiza había dejado de lado hasta ahora. Al igual que la propuesta ABI, esta nueva fórmula también vincula la reducción arancelaria

al nivel promedio arancelario de cada país. Sin embargo, agrega un componente adicional – en términos de ‘créditos’ – que sería establecido para cada país en desarrollo según su situación particular. Un nivel más alto de este componente, otorgaría un coeficiente más alto al país en desarrollo y, por lo tanto, menos obligaciones de reducción.

Tanto la propuesta ABI, como la propuesta caribeña, reflejan las amplias diferencias que existen entre los Miembros de la OMC en el tema de la fórmula. Aun cuando se señala que hasta el momento existe mayor apoyo por una fórmula suiza, los opositores han hecho más contundente su rechazo a dicha fórmula, lo que hace muy difícil que se llegue a un acuerdo para finales de julio. Al parecer, la propuesta presentada por Pakistán en la última reunión mini-ministerial en China, que buscaba un compromiso entre las dos corrientes actuales, no fue aceptada por los países desarrollados, a pesar de haber contado con el apoyo de un número importante de las delegaciones presentes.

Por último, han surgido propuestas de algunos países africanos y de algunas economías en transición para que se les otorgue el mismo trato que el acordado en el “Paquete de julio” para los países menos avanzados, que los exentaría de cualquier obligación de reducción de aranceles. Según fuentes comerciales, estas propuestas recibieron reacciones negativas por parte de la membresía en general.

Consolidación arancelaria

Otro tema que está directamente relacionado al tema de la fórmula, es el de la consolidación arancelaria. Existe un número importante de países que no han consolidado sus aranceles ante

la OMC. Aunque ha sido ampliamente aceptado que sería necesario consolidar estos aranceles antes de aplicar la fórmula de reducción, aun existen diferencias en cuanto a aquellas fracciones arancelarias que no están consolidadas pero que tienen un arancel aplicado

bajo. Existen varios Miembros de la OMC que no están dispuestos a consolidar sus aranceles a un nivel bajo (comparable al de sus aranceles aplicados) y después ser obligados a reducir aún más este nivel por medio de una fórmula.

Una solución que ha sido discutida por los Miembros permitiría que los países con niveles bajos de aranceles aplicados alzarán estos aranceles en un porcentaje acordado antes de aplicar la fórmula de reducción. Sin embargo, países con aranceles aplicados altos han señalado que esto los pondría en desventaja. En la reunión mini-ministerial en China, los Ministros señalaron que se había acordado desarrollar una metodología de incremento no-lineal para el establecimiento de los aranceles base.

Servicios

Del 20 de junio al 1 de julio se llevó a cabo la Sesión extraordinaria del Consejo de comercio de servicios (CCS) de la OMC. Durante esa semana se discutieron varios temas de interés, pero

pocos fueron los avances logrados. La sesión de negociaciones fue presidida por Alejandro Jara, Embajador de Chile ante la OMC y Presidente del CCS.

Las negociaciones sobre el comercio de servicios, a diferencia de lo que ocurre en agricultura y en AMNA, ya poseen

modalidades de cómo proceder en las negociaciones actuales. Estas modalidades están constituidas por las “Directrices y procedimientos para las negociaciones sobre comercio de servicios”² aprobadas en el 2001. Allí se acordó utilizar una metodología única de solicitud y oferta de compromisos específicos (acceso a los mercados y trato nacional). Este método permite a los Miembros identificar que esperan de sus contrapartes (solicitud) y de poner en la mesa de negociación aquello que se desea (oferta). En el reporte de la Sesión³, el Presidente del CCS subrayó que la calidad de las ofertas iniciales y de las ofertas revisadas deja bastante que desear.

Si bien la evaluación hecha por el Embajador Jara es compartida por varios Miembros, es necesario destacar cual es la razón de la baja calidad de las ofertas presentadas. Uno de los motivos, es que no existe relación entre las solicitudes hechas por los países en desarrollo (PED) y las ofertas presentadas por los países desarrollados (PD). Parecería que las ofertas revisadas de los PD responden a las solicitudes hechas por el mismo grupo de países sin tener en cuenta los sectores y modos de suministro de interés de los PED.

A pesar de que han pasado ya 5 años del comienzo de las negociaciones de servicios, aún existen algunas diferencias entre los PD y los PED sobre la metodología de cómo finalizar las negociaciones. En primer lugar, podemos citar la intención de algunas

delegaciones, como las Comunidades Europeas (CE), de establecer indicadores de referencia para medir o promover el progreso en la liberalización. Las delegaciones de los PED manifestaron su oposición debido a que, según ellos, la utilización

de estándares de referencia va en contra del objetivo de desarrollo de la Ronda, modifican las modalidades de negociación y le restan flexibilidad al Acuerdo.

Dicha flexibilidad está relacionada con los artículos IV y XIX del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) que, entre

“En acceso a los mercados, se logró un compromiso preliminar sobre la metodología de conversión de los aranceles ‘específicos’ en sus equivalentes ‘ad-valorem’”

“En AMNA, tanto la propuesta del ABI como la propuesta caribeña, reflejan las amplias diferencias existentes entre los miembros de la OMC en el tema de la fórmula”

otras cosas, establecen que la liberalización será progresiva, es decir a través de un proceso gradual de negociaciones donde cada país va asumiendo los compromisos específicos que decide adoptar. Si bien se podría llegar a pensar que también los PED podrían proponer estándares comunes que representen sus intereses, por el momento la falta de recursos técnicos para identificar cuales son sus intereses ofensivos en el área y la poca coordinación entre ellos, podría provocar la erosión de la flexibilidad característica del AGCS.

Otro punto de divergencia se relaciona con el impacto negativo que está generando el retiro de compromisos bajo el artículo XXI del AGCS (referente a la modificación de compromisos existentes) que están llevando adelante las CE. Si bien se trata de un procedimiento previsto por el Acuerdo, dichas modificaciones deterioran los compromisos existentes, especialmente en lo que se refiere al Modo 4.

En cuanto a la labor futura, el Presidente del CCS dijo que aun queda mucho trabajo por hacer con el objetivo de lograr aumentar la calidad de las ofertas y, en consecuencia, poder lograr un acuerdo. Asimismo, subrayó que los Miembros reconocieron que se debe trabajar mucho en el corto plazo, tanto en Ginebra como en las capitales, antes de la Sexta Conferencia Ministerial de Hong Kong. Recordó también, que será necesario llevar a cabo otra Sesión Especial (aún no se estipuló una fecha), para proveer al Comité de Negociaciones Comerciales el reporte completo con posibles recomendaciones en vistas a Hong Kong, según lo estipulado en el llamado "Paquete de julio"⁴.

Finalmente se acordó que del 19 al 30 de septiembre se llevará a cabo la próxima sesión de la semana de servicios incluyendo una reunión del CCS en Sesión Especial.

Teniendo presente el estado de las negociaciones, y la próxima Conferencia Ministerial, sería importante contar para finales de julio con al menos una primera aproximación de lo que es posible obtener - teniendo en cuenta las divergencias planteadas en las distintas áreas de negociación - en vista de que en el período septiembre-diciembre, el proceso de negociaciones será mucho más intenso debido a la proximidad de la Conferencia Ministerial de Hong Kong.

Facilitación del comercio

Facilitación del comercio es el único asunto de los temas de Singapur mantenido en la Agenda de desarrollo de Doha. Las negociaciones sobre facilitación del comercio se articulan a su vez sobre tres puntos fundamentales de la agenda: i) los artículos V, VIII y X del GATT⁵; ii) las necesidades y prioridades de los Miembros, particularmente los PED y los países menos adelantados en materia de facilitación al comercio; y iii) la asistencia técnica y el desarrollo de las capacidades.

Es importante resaltar que el lenguaje utilizado sobre el trato especial y diferenciado en este caso específico es mucho más amplio y exigente para los países desarrollados de los utilizados en otros acuerdos, en la medida en que se extiende más allá de las derogaciones tradicionales limitadas a la duración. De hecho, reúne a las nuevas obligaciones

"En servicios, el Presidente del CCS subrayó que la calidad de las ofertas iniciales y de las ofertas revisadas deja bastante que desear"

de prestación de asistencia técnica y de construcción de las capacidades para los PED.

En lo referente a las reuniones del Grupo de negociaciones, a continuación de las sesiones de discusiones formales (dos de ellas ocurridas en noviembre de 2004) e informales, se llegó a un programa de trabajo provisorio para el año en curso. El mismo deberá ser discutido en las reuniones consecutivas a las negociaciones sobre AMNA. Esto, con el fin de permitir una mayor participación de las delegaciones basadas en las capitales.

Los temas prioritarios para debatir se refieren a la clarificación y mejoramiento de los tres artículos del Paquete de julio previamente mencionados. De igual modo, se determinará la naturaleza y el dominio de aplicación de las reglas en materia de solución de controversias relacionadas con la facilitación del comercio.

Los puntos relevantes que sobresalen en relación al artículo V se circunscriben a la necesidad de simplificar los procedimientos relativos a los bienes en tránsito; sobre todo al respeto del principio de no discriminación y de libertad de tránsito. Siendo la última expresión un concepto esencial conforme el documento de la Secretaría de la OMC (TN/TF/W/2). Debido a que la libertad de tránsito será concedida por las rutas más cómodas.

En cuanto al artículo X, el punto de discusión se enfoca en la clarificación e implementación de transparencia. Con este propósito, las propuestas abogan por la creación y publicación de los datos en un sitio Internet.

Normas

En relación al tema de normas, la primera observación que se puede hacer es que la única área en el cual hubo avances considerables, fue en los subsidios a la pesca. Las actuales discusiones se enfocan en la definición de naturaleza y de objetivo de las disciplinas específicas. De hecho existe una divergencia entre los "amigos de los peces" y Japón.

Los primeros, representados por los Estados Unidos, Islandia, Chile, Nueva Zelanda, Noruega y Perú, prefieren optar por una lista negativa o sea una prohibición general de todos los subsidios a la pesca, salvo exclusión específica. En cuanto al Japón, apoyado por Corea y Taiwán, propone que sean identificados y prohibidos únicamente los subsidios considerados realmente problemáticos, que aparecerán en una lista positiva. De este modo, cada tipo de subvención, de acuerdo con sus efectos, favorables al desarrollo sostenible o distorsivos, será clasificada en categoría "verde" o "roja", respectivamente. En tanto, ambas partes notaron la necesidad de que se prevea una disposición relativa al trato especial y diferenciado a favor de los PED.

Notas

¹ TN/MA/W/54

² Documento S/L/93 de la OMC

³ Documento TN/S/20 de la OMC

⁴ Documento WT/L/579 de la OMC, Anexo C, letra g,

⁵ Los artículos V, VIII y X del GATT se refieren, respectivamente, a la libertad de tránsito, a las tasas y formalidades ligadas a la importación y exportación, y la publicación y administración de reglamentos comerciales.

CAFTA-DR: a un paso de conocer su destino en el Congreso de los EE.UU.

El tratado de libre comercio que los países de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y la República Dominicana firmaron con los Estados Unidos (EE.UU.) de América (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés), en mayo de 2004 se encuentra a las puertas de una votación, luego de que esperara su turno por más de dos años, y contemplara cómo otros acuerdos negociados posteriormente se aprobaban de forma más expedita.

Tal fue el caso de los tratados de libre comercio que los EE.UU. firmaron con Australia y Marruecos¹. Así, en un futuro muy cercano, se decidirá si el mismo comienza a regir en los tres países del Istmo que ya lo han ratificado (El Salvador, Guatemala y Honduras) y los EE.UU.

Según la legislación estadounidense, existe una diferencia entre lo que se considera como un “tratado” y un “acuerdo” internacional. Esta diferencia determina el proceso legislativo por el cual debe ser sometido uno u otro para su aprobación. Sin embargo, en la práctica no se ha reconocido ninguna diferencia en los niveles de compromiso de las obligaciones asumidas en uno u otro instrumento.

Debido a que el proceso legislativo de aprobación e incorporación al derecho interno de un “acuerdo” es más fácil que el de un “tratado”, desde hace varios años la mayoría de los tratados internacionales en los que los EE.UU. han decidido involucrarse, han sido incorporados como “acuerdos”. De hecho, todos los tratados de libre comercio que los EE.UU. han suscrito tanto de forma multilateral, regional o bilateral fueron adoptados como “acuerdos”. Como dato revelador, un estudio encontró que a pesar de que en sus primeros años de historia, los Estados Unidos implementaron el doble de los tratados internacionales mediante “tratados” en comparación con los que incorporaron como “acuerdos”, pero de 1939 a 1989 la situación cambió sustancialmente, y de esta manera el 90% de los tratados internacionales se implementaron bajo el mecanismo de los “acuerdos”².

El tratamiento de los acuerdos en el derecho estadounidense³

La legislación de los EE.UU. contempla la existencia de diferentes tipos de “acuerdos”, a saber: los “*congressional-executive agreements*” o “*statutory*

agreements”, los “*agreements pursuant to treaties*” y los “*presidential o sole executive agreements*”. Existen diferencias sustantivas entre todos estos, sin embargo, los tratados internacionales de comercio, como el CAFTA-DR, han sido canalizados a la legislación estadounidense como “acuerdos” tipo “*congressional-executive agreements*” o “*statutory agreements*” por lo que solo nos referiremos a éstos.

En la mayoría de este tipo de “acuerdos”, el Congreso de los EE.UU. (formado por el Senado y la Cámara de Representantes) ha autorizado su negociación previamente, tanto de forma explícita como implícita, de conformidad con lo que al respecto disponga la legislación. Este tipo de acuerdos han sido autorizados por el Congreso en áreas como el comercio exterior, la asistencia militar externa, la cooperación en energía atómica, la asistencia económica externa, los derechos de pesca internacionales y la materia postal.

En ocasiones, el Congreso ha autorizado la conclusión de estos acuerdos exigiendo condiciones adicionales, tales como la necesidad de que el Poder Ejecutivo presente el acuerdo al Congreso para su aprobación o el transcurso de cierto período antes de que el acuerdo pueda surtir efecto. Adicionalmente, el Congreso ha aprobado mediante resoluciones conjuntas, acuerdos internacionales en materias tales como la participación en organizaciones internacionales, medidas de control de armas y adquisición de territorio. Dentro de éstas están los tratados de libre comercio.

En el área del comercio exterior, la negociación, entrada en vigencia e implementación de acuerdos comerciales implica una autoridad del Presidente según lo determina el artículo segundo de la Constitución estadounidense. Esta autoridad involucra la negociación de tratados internacionales y la conducción de la política exterior estadounidense.

Adicionalmente, el Congreso juega un papel trascendental en esta materia, ya que la Constitución estadounidense determina que la potestad de regular el comercio exterior le corresponde al Congreso. Es por esta razón que los acuerdos comerciales ratificados por los EE.UU. han sido negociados por el Ejecutivo y sometidos al Congreso para su aprobación o rechazo de conformidad con las leyes denominadas “Trade Promotion Authority” de 2002, “Ómnibus Trade and Competitiveness Act” de 1988 (OTCA) y la “Trade Act” de 1974.

Las etapas requeridas para la aprobación de “acuerdos” se pueden resumir en cuatro. En la primera, *negociación y conclusión*, es potestad exclusiva del Presidente acordar el contenido, los términos, la redacción y la forma de las disposiciones del Tratado con los otros Estados parte del mismo. Previamente y durante ella, se reciben recomendaciones y consultas por parte de los miembros del Congreso. Para concluir, luego de negociado el Acuerdo, el Presidente informa al Congreso su intención de firmarlo, trámite que se debe hacer al menos 90 días antes de la firma⁴.

En la segunda etapa, *consideración del Congreso*, luego de 60 días de firmado el Acuerdo, el Presidente remite al Congreso una descripción de las modificaciones legales que se deberán introducir en la Ley interna de los EE.UU. para implementar el Acuerdo. En un plazo no definido, una vez firmado el Acuerdo, el Presidente remite al Senado y a la Cámara de Representantes el texto del Acuerdo, una declaración de las medidas administrativas necesarias para implementarlo, una carta en la que solicita el consejo y consentimiento del Congreso, la carta de remisión del Secretario de Estado - o, en su defecto, del Representante Comercial - que contiene la descripción y análisis del Acuerdo. Posteriormente, los documentos mencionados son remitidos a los comités respectivos dentro de cada

Cámara del Congreso. Dichos Comités deberán analizar los textos remitidos, y presentar un informe y recomendación sobre la pertinencia de la ratificación del Acuerdo al plenario. Para el caso del CAFTA-DR, el Comité encargado en el Senado fue el de Finanzas, mientras que en la Cámara de Representantes, fue analizado por el Comité de Medios y Arbitrios. La aprobación final requiere la votación positiva de la mayoría absoluta en ambas Cámaras del Congreso⁵.

En la tercera etapa, *ratificación*, en caso de que el Acuerdo reciba el respaldo de las dos Cámaras del Congreso, el mismo lo remite al Presidente para que este lo ratifique. Luego de esto, se efectúa el intercambio y depósito de los instrumentos de ratificación, y el Presidente emite una proclamación indicando que el tratado ha entrado en vigor.

La última etapa, consiste en la *implementación* del Acuerdo, la cual le corresponde primordialmente al Poder Ejecutivo. Su tarea consiste en velar por la correcta aplicación del mismo, y fiscalizar que las otras partes cumplan con las obligaciones del Acuerdo. El Congreso comparte esta labor sobre todo en cuanto a la implementación de leyes que faciliten cumplir con los alcances del Tratado.

Para mediados de julio del presente año, el CAFTA-DR ya había sido aprobado en el Senado de los EE.UU. por 54 votos a favor y 45 en contra, así como en el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes por 25 contra 16. Por tanto, se encuentra a la espera de que se fije la fecha de votación en el plenario de la Cámara de Representantes.

Miembros oficialistas de la Cámara consideran que esto ocurriría en algún momento antes del receso de agosto, cuando la administración del presidente George Bush, considere que cuente con los votos necesarios para aprobarlo, en lo que se espera que también sea una votación muy ajustada.

Es preciso señalar además, que según lo establecido en el artículo 22.5, inciso b) del texto del CAFTA-DR, el mismo entrará en vigor una vez que los Estados Unidos y al menos uno de los otros países signatarios lo haya aprobado. Lo anterior implica que, dado que el Tratado ya fue aprobado por El Salvador, Guatemala y Honduras⁶, este acuerdo podría entrar en vigor una vez que los EE.UU. lo aprueben y se realicen los intercambios de notas por medio de la Organización de Estados Americanos, en su calidad de depositario del Tratado.

Notas

¹ En julio de 2004 el TLC con Australia ganó la votación en la Cámara 314 votos a favor y 109 en contra, la votación en el Senado a favor del acuerdo se logró por un amplio margen al contabilizar 80 votos contra 16. Por su parte el TLC con Marruecos superó la votación en la Cámara por 323 votos a favor contra 99, y la del Senado por 85 a 13.

² Congressional Research Service. (1993). *Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate*. P. 96-98. Consultado el 18 de julio de 2005, en <http://supreme.court.gov/findlaw.com/>

³ Esta sección está basada en Agüero, E y Guillén, G. (s/f). "Tratado" versus "Acuerdo": consideraciones jurídicas sobre sus alcances y sus diferencias en el marco del Tratado de libre comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos. Mimeo.

⁴ Ministerio de Economía de El Salvador. (2004, setiembre) *Tratado de libre comercio Centroamérica- República Dominicana- Estados Unidos: Documento explicativo*. Consultado el 14 de julio de 2005, en <http://www.minec.gob.sv/MEDIA/downloads/CAFTA%20Documento%20Explicativo.pdf>

⁵ He aquí la principal diferencia de los "acuerdos" con los "tratados", que en esta fase requieren la aprobación de la mayoría calificada, o dos terceras partes, de los miembros del Senado.

⁶ El Poder Legislativo salvadoreño lo ratificó en diciembre de 2004, el guatemalteco y el hondureño en marzo de 2005.

TLC CAN-EEUU: a limar diferencias en última ronda de negociación programada

De cara a la Undécima Ronda de negociaciones entre tres países andinos (Colombia, Ecuador y Perú) y los Estados Unidos a celebrarse en Miami a finales de julio, los países del bloque latinoamericano afinan estrategias y concertan posiciones para resolver temas sensibles que mantienen vivas las negociaciones, y que incluso han extendido el cronograma de rondas de negociaciones, más allá de lo previsto al inicio de las mismas.

Se espera que debido a la persistencia de las diferencias entre los países, se deba extender nuevamente el número de rondas de negociación.

Se trata de los capítulos que abordan los temas del comercio agrícola, propiedad intelectual y medidas sanitarias y fitosanitarias, los cuales son los que muestran el menor grado de avance tras diez rondas de negociación. Las mesas que ya han completado las negociaciones son las de comercio electrónico y fortalecimiento de capacidades comerciales. Los demás

temas muestran un grado de avance variable, en donde se espera que algunas, como obstáculos técnicos al comercio, políticas de competencia, procedimientos aduaneros, salvaguardas, servicios financieros y compras del sector público, culminen sus negociaciones en la próxima ronda.

El tema agrícola ha sido uno de los más difíciles de concertar en la negociación. Muestra de ello es que se han tenido que realizar reuniones bilaterales entre los EE.UU. y los socios andinos del Tratado,

para acercar posiciones. En este punto existen divergencias tanto en la parte normativa como en la lista de productos considerados "sensibles". Sin embargo, la principal traba para el consenso ha sido el sistemático "silencio" por parte de los EE.UU., quien ha optado por no presentar propuestas ni discutir las posiciones andinas sino hasta el final de la negociación.

En términos normativos, la posición andina considera primordial cuatro puntos de la negociación: la franja de precios, la

aplicación de la salvaguardia especial agrícola, la lista de productos sensibles y los plazos de desgravación. Asimismo, llaman la atención sobre los problemas que conllevan las subvenciones a la exportación y apoyos internos estadounidenses, los cuales están fuera de la agenda de discusión.

Los andinos coinciden en la búsqueda de acceso real al mercado estadounidense en productos como lácteos, frutas y hortalizas; mientras que buscan proteger su producción nacional de granos como el arroz, los frijoles, el maíz, el trigo y los productores avícolas. Pero además existen intereses específicos de cada país, por ejemplo, Colombia tiene un interés particular en lograr que el *café de Colombia* sea reconocido como producto distintivo de ese país.

En el caso del capítulo de propiedad intelectual, un informe del gobierno ecuatoriano¹ estima en un 30% el avance global de este apartado. Destacando que aspectos referentes a derechos de autor, derechos conexos, marcas y observancia están acordados en un 50%.

Se espera que en las próximas rondas, las negociaciones se enfoquen en temas sensibles donde existen mayores divergencias. Tal es el caso de la propuesta de texto del capítulo sobre biodiversidad, una innovación en tratados firmados por ambas partes ante la cual los EE.UU. aún no han dado respuesta a las demandas andinas. En este punto los sudamericanos buscan lograr mecanismos de cooperación que impidan la indebida apropiación de la biodiversidad. También está pendiente de negociación la contrapropuesta estadounidense en el tema de la protección de los datos de prueba. Los negociadores andinos se han mantenido firmes en su posición de no reaccionar ni avanzar en este tema hasta que los EE.UU. no revelen su posición en cuanto al tema de la biodiversidad.

Cabe destacar que en la actualidad, únicamente en Colombia se otorga una protección de los datos de prueba de cinco años, mientras que en Ecuador y Perú tal disposición no existe. La posición de los EE.UU. es que sea de cinco años en el caso de medicamentos y de 10 en el caso de los agroquímicos.

En cuanto a indicaciones geográficas, la lectura que hacen los EE.UU. y los países andinos de los alcances de un fallo reciente

de un Panel de la OMC es diferente. Por lo que las discusiones en este sentido giran en torno a la aclaración de posiciones.

Otros puntos pendientes de negociación comprenden la compensación por demoras en la emisión de patentes, patentes de usos y segundos usos, protección a plantas, y las medidas tecnológicas de protección para los derechos de autor.

Por su parte en el caso de las medidas sanitarias y fitosanitarias no ha habido consenso sobre el texto del acuerdo. Los andinos consideran que lograr una institucionalidad de largo plazo que permita resolver obstáculos al comercio derivados de normas fito y zoonosanitarias,

“Los capítulos que abordan los temas del comercio agrícola, la propiedad intelectual y las medidas sanitarias y fitosanitarias, son los que muestran el menor grado de avance tras diez rondas de negociación”

es un aspecto básico del Tratado, dado que es lo que define el acceso final al mercado estadounidense una vez acordada la reducción de los aranceles. En este punto, tanto los EE.UU. como los andinos han propuesto un texto para el tema, pero ninguno ha sido aceptado por la otra parte. Mientras que tampoco resultó del agrado de los andinos la propuesta estadounidense de abordar el tema mediante cartas de entendimiento, ya que prefieren verlo plasmado en uno de los capítulos del acuerdo.

Para los andinos los tres temas básicos que debía contemplar tal capítulo comprenden: la creación de los grupos técnicos de trabajo permanentes, tratamiento en el análisis de riesgo (mecanismo que se utiliza para establecer la inocuidad de los productos animales y vegetales que estén libres de problemas sanitarios para ser admitidos en Estados Unidos), y la solución de controversias en temas sanitarios y fitosanitarios. Los EE.UU. debían responder a la propuesta andina a fines de junio pero no lo hicieron.

Las restantes mesas que muestran un grado de avance mayor a las supracitadas son las concernientes al tratamiento a las inversiones, los asuntos ambientales y laborales.

En el importante tema de inversiones, se aceptó la propuesta estadounidense de incorporar un mecanismo de solución de eventuales disputas inversionista-estado y de la compensación por expropiaciones directas e indirectas. Los sudamericanos abogaron por incluir en la redacción del capítulo, la posibilidad de realizar expropiaciones por razones de interés público y algunas otras excepciones que se estarían agregando a la lista de medidas disconformes.

En cuanto a asuntos ambientales, está acordado que los niveles de protección se basen en la legislación nacional, y que se cree una Comisión para darle seguimiento a los asuntos ambientales, entre otros. Los sudamericanos solicitaron que para este capítulo, no rijan los alcances del de solución de controversias entre los países andinos. Además, dichos países pretenden introducir un artículo sobre diversidad biológica ante el cual, los EE.UU. han requerido una serie de aclaraciones. Sin embargo, según fuentes comerciales, el tema más álgido en este capítulo es la relación del mismo con los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente. La razón radica en que los EE.UU. consideran que no existe controversia entre tales acuerdos y los alcances comerciales del capítulo en cuestión, mientras que los andinos prevén que sí pueden existir.

El campo laboral presenta retos particularmente grandes para países como Ecuador. Esto por cuanto los EE.UU. consideran que su legislación nacional no es suficiente como para que este país sea parte del acuerdo, por lo que deberá realizar una serie de reformas a su legislación laboral. Adicionalmente, un informe del Departamento de Estado de los EE.UU. ubicó a Ecuador en la categoría más problemática en el tema de “trato de personas”, lo cual pone al país a las puertas de la imposición de sanciones².

En el caso de acceso a mercados de bienes industriales y textiles, las negociaciones están bastante más avanzadas que en los casos antes comentados. Sin embargo todavía está sobre la mesa el acceso

que los andinos le darían a los productos remanufacturados. Se ha anunciado que los sudamericanos cambiaron su posición en cuanto a darle acceso mediante lista negativa (donde solo se incluyen las excepciones y todo lo demás estará bajo libre comercio) y en lo sucesivo presentarán listas positivas (solo lo que se incluye en ellas estará bajo libre comercio). Además, en cuanto a requisitos específicos de origen en textiles, en la décima ronda Colombia se separó de la posición del bloque andino y a última hora presentó una propuesta diferente a la que venían manejando el resto de los países. Sin embargo, cabe destacar que un informe del Ministerio de Comercio del Perú estima que el 95% de las partidas se están negociando de manera conjunta³.

La amplitud y complejidad de los temas que aún están pendientes en las negociaciones del Tratado hacen prever que el cronograma de negociaciones será extendido nuevamente más allá de lo previsto. Posibilidad que ha sido manifestada a la prensa por miembros de las delegaciones negociadoras de países andinos tras la reunión de coordinación que mantuvieron en Quito a fines de junio.

Adicionalmente, existen temas externos a los alcances del tratado que incidirán en su ritmo de negociación. Dentro de ellos destaca el avance del tratado de los Estados Unidos con países de Centroamérica y la República Dominicana, que espera una votación en la Cámara de Representantes; el desenlace de juicios de inversionistas y ciudadanos estadounidenses en tribunales ecuatorianos y peruanos; y, en un horizonte más lejano, el resultado de las negociaciones de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio, particularmente en lo que se refiere a agricultura.

Notas

¹ Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad del Ecuador. (2005). Informe de la X Ronda de negociaciones TLC Ecuador – Estados Unidos. Consultado el 15 de julio de 2005, disponible en <http://www.micip.gov.ec/>

² United States Department of State. (2005). Reports on Human Rights Practices 2004. Consultado el 12 de julio de 2005, en <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2004/41759.htm>

³ Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú. (2005). Logros y avances para el Perú en la X Ronda de Guayaquil. Consultado el 12 de julio de 2005, en <http://www.tlcp Peru-eeuu.gob.pe/index.php?ncategoria1=183&ncategoria2=184>

Impasse en las negociaciones sobre la creación del Parlamento del MERCOSUR

Las negociaciones llevadas a cabo en junio último entre los representantes de los cuatro Estados miembros del MERCOSUR acabaron en un *impasse* con relación a las propuestas para la creación de un Parlamento del bloque, en razón de las reservas manifestadas por Paraguay acerca de las “proporcionalidades” y las “mayorías”.

El Grupo Técnico de Alto Nivel (GTAN), compuesto por negociadores de los cuatro países, se encontró a inicios de junio último en Asunción, para continuar las negociaciones sobre la creación de un Parlamento para el MERCOSUR. El resultado de la reunión, que debería ser avalada en las semanas siguientes durante la XXVIII Reunión del Consejo de Mercado Común (CMC), resultó en un *impasse* entre las posiciones paraguaya y brasilera. Dicho *impasse* se debe a que Paraguay defiende un modelo de representación paritaria entre sus Miembros en el Parlamento, mientras que Brasil propone una representación proporcional a la población de cada uno de sus Miembros.

El proceso de negociación

Las negociaciones para la creación del Parlamento del MERCOSUR forman parte del “Programa de Trabajo MERCOSUR 2004-2006”, aprobado a finales del 2003, como tentativa de relanzamiento del bloque¹. Su objetivo consiste en establecer una agenda para el desarrollo de objetivos y líneas de acción que busquen la consolidación del proyecto de integración del MERCOSUR. En este sentido, la creación del Parlamento sería parte de las medidas adoptadas para el fortalecimiento institucional del bloque. En diciembre de 2004, en una reunión del CMC, fue decidido que la Comisión parlamentaria conjunta (CPC) sería el foro preparatorio de las conversaciones para la elaboración de un Proyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento, así como el plazo para concluir las negociaciones fijado para el 31 de diciembre de 2006².

Las primeras menciones de la creación de un Parlamento del MERCOSUR, datan de 1991, durante las primeras reuniones de la CPC. No obstante dicha precocidad, las primeras propuestas escritas fueron presentadas en el 2003, por Argentina y por Brasil³. A partir de entonces, las

negociaciones giraron en torno de la discusión de esos proyectos y de los anteproyectos presentados en otro Grupo Técnico interno establecido por la CPC. Debido a la posición uruguaya, que era contraria a la creación del Parlamento, las negociaciones se enfriaron y no avanzaron; posición que cambió con la victoria en las elecciones del nuevo presidente uruguayo, Tabaré Vázquez.

Frente a esto, el CPC decidió retomar las negociaciones con ánimo renovado y estableció, a inicios del 2005, una Comisión Preparatoria (con representantes de los cuatro Miembros) encargada de acompañar el proceso de instalación del Parlamento del MERCOSUR, en un GTAN, al cual le compete la elaboración de una propuesta técnica de Proyecto de Protocolo. El GTAN está compuesto por funcionarios de las Secciones Nacionales de la CPC y por otros funcionarios que trabajan en la estructura del MERCOSUR⁴.

Hasta el momento, el GTAN, que ya se ha reunido cuatro veces, debe lograr avanzar en las negociaciones en los siguientes temas: competencias y atribuciones; proporcionalidad y número de parlamentarios; modo de elección de los parlamentarios; mecanismo de toma de decisión; y duración del mandato de los parlamentarios. En la última reunión, fue elaborado un texto para el anteproyecto de Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR; en tanto, según una fuente envuelta en el proceso, cuando el Protocolo ya estaba prácticamente negociado, Paraguay presentó reservas a todas las cláusulas que hacen mención a las palabras “proporcionalidad” y “mayoría”.

La propuesta

De acuerdo con un proyecto actual de Protocolo, el Parlamento del MERCOSUR será un órgano unicameral de representación de sus pueblos y substituirá a la CPC.

Hoy, la CPC, creada por el Tratado de Asunción, es un órgano de representación de los Parlamentos nacionales, y sus miembros son designados por los propios Parlamentos. Los integrantes del Parlamento del MERCOSUR, al contrario, serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto. Los parlamentarios tendrán un mandato de 4 años no reelegibles, y no podrán ejercer otros cargos en los demás órganos del MERCOSUR, ni mandatos legislativos o ejecutivos en el ámbito nacional durante el período para el cual fueron elegidos.

El artículo 2 enumera los propósitos del órgano, y el artículo 3, los principios cardinales de su actuación. Forman parte de sus propósitos, entre otros: la representación de los pueblos del MERCOSUR, el respeto de su pluralidad ideológica y política, la defensa permanente de la democracia, de la libertad y la paz⁵; la promoción del desarrollo sostenible con justicia social y respeto por la diversidad cultural de sus poblaciones; y la garantía de la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración. A su vez, el pluralismo político, social y cultural, el repudio a toda forma de discriminación, el respeto a los derechos humanos y a la solución de controversias son algunos de los principios mencionados.

Con relación a la competencia del Parlamento (artículo 4), se destaca que el rol de atribuciones evolucionó considerablemente desde la primera propuesta - tanto en número como en especificidad. Mas allá de velar por la observancia de las normas del MERCOSUR (función de control) y por la preservación del régimen democrático en los Estados Parte, deberá también presentar un informe anual sobre la situación de los derechos humanos y aprobar el presupuesto general del MERCOSUR. Además, todavía en relación a su función de control, podrá solicitar informaciones a las autoridades del MERCOSUR sobre el proceso de desarrollo de la integración, como invitar a esas autoridades, o a sus presidentes *pro tempore*, a presentar o discutir las medidas adoptadas, o a adoptarse, en el proceso de integración.

El Parlamento del MERCOSUR también tendrá una función consultiva, ya que deberá emitir opiniones sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran de la aprobación legislativa de uno o varios Estados Parte para que entren en vigor en su derecho interno. Podrá

asimismo, en una función prospectiva, presentar proyectos de normas para ser considerados por el CMC, y elaborar anteproyectos de normas, en especial en relación con la armonización y el mutuo reconocimiento de las legislaciones nacionales, los cuales serán encaminados a los Parlamentos nacionales para los efectos de su eventual consideración.

También será función del Parlamento promover el desarrollo de los instrumentos de la democracia representativa y participativa en el MERCOSUR; en este sentido, organizará reuniones públicas con entidades de la sociedad civil y de los sectores productivos sobre asuntos relacionados al proceso de integración; y establecerá mecanismos para recibimiento, examen y, en caso de ser necesario, el encaminamiento a los órganos competentes, de peticiones, reclamaciones y quejas de cualquier particular de los Estados Parte que estén relacionados a actos u omisiones de los órganos del MERCOSUR. Este mecanismo, que debe ser reglamentado, permitirá que el Parlamento actúe como un *ombudsman* del proceso de integración.

“Según la propuesta, el Parlamento del MERCOSUR pasaría a ser un órgano unicameral”

El Parlamento se pronunciará por medio de declaraciones, reportes, recomendaciones y opiniones. Las primeras tendrán un carácter político, los segundos incorporarán los resultados de las reuniones con la sociedad civil; las terceras serán los documentos que, abordando asuntos de integración, deben ser remitidos para el CMC; y las últimas consisten en los documentos elaborados en el ejercicio de análisis de las normas o acuerdos internacionales que le son remitidos por sus órganos decisorios antes de su aprobación.

Otros artículos tratan del proceso de elección de los representantes, de la participación de los Estados Asociados, de la incorporación de los nuevos Miembros y de la independencia del Parlamento.

El impasse

Actualmente el principal punto de desacuerdo consiste en la fórmula de representación del futuro Parlamento. La

propuesta brasilera, que cuenta con el apoyo de Argentina, sostiene que para ser un órgano de fuerza real, es preciso que haya representación proporcional calificada de los Estados Parte y que las decisiones emanadas sean tomadas por mayoría. El Paraguay, por otro lado, está terminantemente contra la propuesta, y defiende la posición de que la participación de los Miembros sea paritaria, así como que las decisiones sigan siendo tomadas por consenso; o sea, sin modificaciones al sistema actual de la CPC.

Brasil descarta la posibilidad de una representación paritaria y de que las decisiones sean tomadas por consenso por tres razones: implica una parálisis del órgano, debido a que un único Miembro puede frenar la agenda; va contra la regla de que cada parlamentario tiene un voto; y permite un permanente cuestionamiento de su representatividad, debido a las grandes asimetrías demográficas entre los Miembros (los Estados Parte con menor número de habitantes serían sobre-representados). Según Brasil, el Parlamento debe reflejar la gran diversidad política social y cultural presente en la región.

La gran diferencia entre el número de habitantes de cada uno de los Estados Parte también imposibilita una representación proporcional exacta. Razón por la cual, Brasil propone la siguiente distribución: 36 legisladores brasileños, 31 argentinos, 16 paraguayos y 16 uruguayos. Tal fórmula obedecería a la siguiente proporción: 16 parlamentarios hasta 10 millones de habitantes; 31 hasta 100 millones y 36 para aquellos de más de 100 millones. Según esta fórmula, continúa habiendo una sub-representación de los Estados con mayor población, en especial el Brasil.

El Paraguay objeta esa proporción argumentando que viola el principio de reciprocidad de los derechos y obligaciones que emanan del artículo 2 del Tratado de Asunción; y la regla del artículo 16, del mismo instrumento, la cual determina que, durante el período de transición, las decisiones del CPC, y del Grupo Mercado Común serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Parte. Como el MERCOSUR no consiguió consolidar un mercado común, se encontraría aún en el período de transición, luego por medio de una interpretación extensiva, la regla debería ser válida para todos los órganos con poder decisorio del bloque.

Perspectivas

En el comunicado conjunto de los presidentes del MERCOSUR del 20 de junio de 2005, los presidentes manifestaron su indeclinable deseo de avanzar en la formación de un parlamento elegido por sufragio universal y voto directo y secreto de la ciudadanía, como plena expresión democrática que contribuya a profundizar el proceso de integración, de modo de contemplar las necesidades de sus habitantes, así como de contribuir a consolidar la seguridad jurídica y la institucionalidad del bloque en la región.

La reunión terminó en un *impasse*; pero las negociaciones deben continuar en el segundo semestre en reuniones con fechas a definir. Más allá de esto, la CPC pretende promover seminarios y encuentros con el objetivo de aproximar las discusiones sobre parlamento de sociedad civil y demás instancias de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de los Estados parte.

La presidencia *pro tempore* del MERCOSUR es ocupada, en el segundo semestre de 2005, por Uruguay. El Presidente Tabaré Vázquez se comprometió a dotar una agenda regional que contemple la complementación productiva; el acceso a mercados regionales, y la apertura de otros mercados; los instrumentos financieros comunes; la complementación física y de comunicaciones; y la redacción del proyecto final sobre el parlamento regional.

Notas

1. MERCOSUL/CMC/DEC. N.º 26/03, del 15 de diciembre de 2003

2. MERCOSUL/CMC/DEC. N.º 49/04, del 16 de diciembre de 2004

3. Respectivamente, MERCOSUL/CPC/DIS.../2003 y MERCOSUL/CPC/ACTA 03/2003, ANEXO IV, ambas del 15 de diciembre de 2003. Los documentos relativos al proceso de negociación sobre la creación del Parlamento del MERCOSUR y presentados hasta el 2004 pueden ser encontrados en Fundación Konrad Adenauer y Comisión Parlamentaria Conjunta (ed.). "Hacia el Parlamento del MERCOSUR: una recopilación de documentos." Montevideo: Fundación Konrad Adenauer, 2004.

4. La lista de los integrantes del GTAN se encuentra disponible en: http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/FD/Informe_Activ_Parlam_Mercosur_/Informe_Activ_Parlam_Mercosur_ES.pdf

5. V Protocolo de Ushuaia, del 24 de julio de 1998. Disponible en el sitio en Internet del MERCOSUR: <http://www.mercosur.org.uy>

Negociaciones sobre servicios en la OMC: ¿Progreso, crisis, o más de lo usual?

Jasmín Tacoa *

Las negociaciones de compromisos específicos bajo el AGCS han alcanzado la etapa de presentación de ofertas "revisadas". Sin embargo, algunos participantes, particularmente los países desarrollados, han indicado una gran insatisfacción con las ofertas presentadas hasta el momento y alertan sobre los efectos negativos que tal situación podría generar en otras áreas de negociación de la Ronda Doha.

Durante la Ronda Uruguay, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) fue creado como el marco multilateral de normas para el comercio de servicios. Concientes del desafío propuesto por los objetivos de "liberalizar" el comercio de servicios a nivel mundial, los Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) crearon un marco normativo "flexible" adoptando un enfoque progresivo para la liberalización del comercio de servicios que permite a cada Miembro seleccionar las actividades y tipos de transacciones que desee comprometer, así como el nivel de liberalización que crea adecuado asumir.

El AGCS estableció un plan de trabajo y sucesivas negociaciones a futuro para el desarrollo de normativa en ciertas áreas y el aumento del nivel de compromisos por cada Miembro de la OMC. De conformidad con este enfoque, los resultados de la Ronda Uruguay fueron solo el principio de un proceso encaminado al desmantelamiento gradual de las barreras al comercio de servicios en etapas sucesivas. La actual negociación en servicios, iniciada en el año 2000 conforme a lo pautado por el Artículo XIX del AGCS, representa "un paso" y no la etapa final de ese proceso a largo plazo.

El método de negociación escogido para estas negociaciones consiste en el proceso de "solicitud y oferta". El intercambio de solicitudes es un proceso bilateral y confidencial en donde cada participante comunica a sus contrapartes las concesiones que desearía ver incluidas en las ofertas de estos últimos. Asimismo, la oferta presentada como un proyecto de revisión a la lista nacional, especifica los compromisos que cada participante estaría dispuesto a consolidar ante el AGCS, condicionado al logro de concesiones satisfactorias.

Dada la importancia de estas negociaciones y considerando que actualmente se realizan los trabajos preparatorios para la próxima Conferencia Ministerial de la OMC, sería oportuno considerar los motivos de insatisfacción con los resultados preliminares para proveer insumos que informen los trabajos preparatorios desde una perspectiva de países sudamericanos¹.

¿Qué se ha logrado hasta el momento en las negociaciones?

Teniendo en cuenta los parámetros de negociación establecidos por el AGCS y las solicitudes presentadas por los participantes, una evaluación de la contribución de las ofertas iniciales al logro de los objetivos de la Ronda se puede lograr utilizando como puntos de referencia las siguientes interrogantes: ¿En qué medida se aumenta la cobertura sectorial de las listas a través de adiciones de subsectores en las ofertas? ¿Qué tendencias se observan en los compromisos propuestos en esos subsectores? ¿En qué medida las ofertas mejoran los compromisos existentes de los participantes?² y ¿En qué medida se ha dado respuesta a las solicitudes presentadas?

Al observar las solicitudes sudamericanas se podría concluir que estos países sustentan un "interés exportador" en todos los sectores de servicios, lo que no permite identificar intereses nacionales específicos. Sin embargo, el proceso de negociación ha revelado un interés marcado de la región en concesiones en servicios profesionales, de informática, construcción y turismo, con énfasis en el suministro de servicios a través del movimiento de personas físicas o Modo 4. En la identificación de mercados de interés fuera de la región, se observa que en su mayoría, las solicitudes han sido dirigidas principalmente a los países

del QUAD, con énfasis en los Estados Unidos y la Unión Europea³. Por su parte, las solicitudes hechas por los países del QUAD a los países sudamericanos reflejan intereses sumamente amplios incluyendo todos los sectores y modos de suministro; sin embargo pareciera haber cierta prioridad en servicios financieros, ambientales, de telecomunicaciones, de distribución y de energía. También esbozan un gran interés en temas regulatorios que escapan a las disciplinas sobre acceso a mercados.

Considerando que los flujos comerciales mundiales actuales muestran a los países desarrollados como los principales exportadores de servicios, con mayor capacidad e interés prioritario en esta área, no es sorprendente que los países del QUAD sean los principales promotores de la liberalización en este tema. En consecuencia, se podría esperar que las ofertas de estos países mostraran una mayor voluntad al avance de la liberalización, mejorando notablemente sus compromisos y respondiendo en alguna medida a las solicitudes de los países en desarrollo. Por otra parte, tomando en cuenta los objetivos de desarrollo de la Ronda Doha y la mayor flexibilidad que el AGCS otorga a los países en desarrollo no sería sorpresivo que las ofertas de estos países ostentaran posturas más cautelosas y conservadoras. No obstante, un análisis riguroso de las ofertas iniciales no respalda completamente estas expectativas.

El examen de las ofertas del QUAD, revela que las mismas aun cuando ofrecen algunas mejoras, paradójicamente introducen muchas ambigüedades que reducen la certeza jurídica de los compromisos y en ocasiones proponen cambios cuestionables que menoscaban las concesiones ya otorgadas, disminuyendo el nivel de liberalización preexistente en sus listas nacionales. Por su parte, las ofertas sudamericanas aun cuando representan en forma inequívoca un aumento de los compromisos existentes, son un poco tímidas en cuanto a los nuevos compromisos propuestos y conservadoras en el nivel de avance de liberalización, pero preservando los compromisos ya adquiridos.

En cuanto al aumento de la “cobertura sectorial”, el número de subsectores nuevos propuestos es similar en ambos grupos, que oscila entre cero y catorce por oferta⁴.

Sin embargo en las ofertas del QUAD se observan cambios de clasificación que introducen dudas sobre la autenticidad de la ampliación propuesta⁵. Los sectores favorecidos por la QUAD incluyen servicios postales y correos, telecomunicaciones, ambientales, transporte marítimo y aéreo, con muy escasa atención a servicios profesionales u otros servicios prestados a las empresas. Por su parte, las ofertas de Sudamérica agregan algunos servicios profesionales, de informática, otros servicios prestados a las empresas, turismo y transporte marítimo. Es notable la poca correlación entre estas ofertas y las solicitudes formuladas inicialmente. En cuanto a los compromisos de acceso a los mercados y trato nacional ofrecidos para los nuevos subsectores, las ofertas del QUAD tienden a consolidar algún tipo de compromiso en mayor porcentaje (aproximadamente un 26 por ciento) que las ofertas sudamericanas⁶.

“en relación a compromisos preexistentes en Modo 4 - contrario a las reglas de negociación - se proponen modificaciones que menoscaban las concesiones ya otorgadas por el QUAD”

En materia de mejoras a compromisos existentes, las ofertas QUAD proponen gran cantidad de cambios de naturaleza técnica que no alteran sustancialmente los compromisos (p.e., reorganizaciones de limitaciones repetitivas y eliminación de restricciones con fecha de expiración ya pasadas), mientras que otros cambios, menos frecuentes, representan mejoras de diferente naturaleza cuyo impacto liberalizador es mínimo debido a limitaciones horizontales en los listados que en su mayoría no han sido desmanteladas. En esta categoría hay algunas modificaciones que por ejemplo reducen la aplicación territorial de una limitación sin eliminarla totalmente y cambios que facilitan el cumplimiento con requisitos impuestos.

En cuanto a mejoras al Modo 4, el mayor intento en abordar las solicitudes de países en desarrollo se esboza en la oferta de la UE, que en general es bastante tímida y con resultados mixtos. Mientras que Canadá y

el Japón han propuesto pequeñas mejoras en este modo de suministro, los EE.UU. no ha ofertado mejora alguna. Las mejoras ofrecidas se relacionan con la adición de categorías de proveedores (empleados transferidos con fines de entrenamiento y profesional independiente bajo contrato de servicios), otorgamiento de cuotas o cierto nivel de acceso a mercado a estas nuevas categorías en casos altamente condicionados, y aumentos al número de visitas o estadía permitidas a visitantes de negocios y transferencias intra-empresariales. Las categorías de proveedores abarcadas en las ofertas tanto de los países de la QUAD como por los países sudamericanos parecerían similares; sin embargo existen diferencias conceptuales importantes sobre el tipo de “relación contractual” cubierta por los compromisos bajo el AGCS. Las ofertas de la QUAD se limitan a suministros bajo “contrato de servicios”, a excepción del Japón que contempla el “contrato personal”, mientras que las ofertas sudamericanas ya contienen compromisos e introducen pequeñas mejoras sobre proveedores bajo contrato de servicios y/o laboral con empresas locales o extranjeras.

No obstante, es en relación a compromisos preexistentes en Modo 4 donde - contrario a las reglas de negociación - se proponen modificaciones que menoscaban las concesiones ya otorgadas por el QUAD. Por ejemplo, la oferta de los EE.UU. propone una reubicación de los servicios de transmisión de radio y televisión donde la inscripción original “ninguna” para el Modo 4 en trato nacional ha sido cambiado en la oferta a “no consolidado, excepto por la horizontal”, constituyendo un claro deterioro del compromiso. Igualmente, la oferta de la UE al mejorar el compromiso en servicios legales aumentando las áreas de ejercicio profesional permitidas también agrega nuevas limitaciones al régimen de acceso de mercado (AM) y trato nacional (TN) que disminuye el nivel de acceso preexistente, por ejemplo, en Modo 2 bajo TN, donde la inscripción original es “ninguna”, ahora la oferta indica limitaciones. Otro caso similar se observa en servicios de arquitectura e ingeniería donde se agregan requisitos de residencia bajo TN para el Modo 4⁷.

Por su parte las ofertas sudamericanas son claras técnicamente y representan primordialmente la adquisición de compromisos para los nuevos subsectores,

con muy escasas mejoras a compromisos existentes, pero “sin proponer disminución alguna” de las concesiones ya otorgadas. Aunque estas ofertas son obviamente más selectivas que las solicitudes en cuanto a servicios y tipos de compromisos ofertados, no se identifican tendencias claras y coherentes que puedan asociarse con las políticas comerciales o de desarrollo que informan tal selección. Sin embargo, al favorecer al modo 3 se puede asumir que las ofertas de la región responden básicamente a la necesidad de promover la inversión extranjera.

Otra área llena de incertidumbre es el tratamiento de los servicios donde entes gubernamentales tienen un papel importante como proveedores y/o consumidores (p.e., servicios ambientales y de energía). Dependiendo del interés exportador y el foro de discusión, los participantes asumen posiciones contradictorias en cuanto a la posibilidad y voluntad de asumir compromisos que otorguen acceso a proveedores extranjeros en relación a compras gubernamentales de estos servicios. Pareciera necesario considerar la relación entre las solicitudes y ofertas sobre estos servicios y las negociaciones bajo el Art. XIII del AGCS, y evaluar la coherencia de las posiciones en materia de cobertura de compras gubernamentales por las negociaciones de compromisos específicos.

Las incertidumbres asociadas con el efecto de un gran número de cambios propuestos por las ofertas de la QUAD, sumado a un proceso de retiro de compromisos bajo el Artículo XXI del AGCS que está llevando adelante la UE paralelamente a la negociación (en ocasión de la adhesión de nuevos miembros), han generado dudas en cuanto a la capacidad del proceso para generar beneficios para todos los participantes, así como sobre la importancia que los países desarrollados asocian al proceso bajo el AGCS. Esta situación sin duda ha afectado la voluntad de las contrapartes para ofrecer nuevas concesiones que vayan más allá de un mínimo políticamente aceptable.

Reflexiones hacia Hong Kong

Al considerar los objetivos y reglas acordadas para las negociaciones conjuntamente con las realidades del proceso hasta la fecha, efectivamente se observa un panorama contradictorio y en ocasiones preocupante. Aunque para la mayoría de los miembros de la OMC los avances han

sido lentos - y esto sería cierto solo en la medida en que la cronología acordada haya sido realista - continúan habiendo progresos que quizás sean aceptables a la luz de la naturaleza “progresiva” de la liberalización bajo el AGCS.

Existe una marcada disociación entre las expectativas del proceso, las posiciones declaradas, y las acciones individuales tal como son representadas por las ofertas iniciales. Las expectativas sobre los resultados son ambiciosas, quizás irrealistas a la luz de la cronología impuesta y la inherente complejidad de la liberalización de servicios. Los principales exportadores de servicios a nivel mundial continúan exigiendo ofertas con una cobertura sectorial total y acompañada de un mínimo de liberalización consolidado que represente al menos el nivel de acceso a mercados existente en la práctica. Esta postura, además de ignorar la flexibilidad incorporada en el AGCS introduce un posible obstáculo adicional para el logro de una conclusión satisfactoria de las negociaciones y es que al elevar el nivel de expectativas de los “actores domésticos” también podría disminuirse la flexibilidad de los participantes en cuanto al contenido del posible “paquete” final. Sería pertinente considerar, sobre todo con miras a Hong Kong, si tales expectativas de resultado tan elevadas son viables, o si existe la necesidad de moderar el discurso en este sentido.

Las ofertas iniciales, en los mejores casos son conservadoras. Mientras las negociaciones pretenden hacer avanzar la liberalización del comercio mejorando los compromisos existentes, en la práctica los principales exportadores de servicios sustentan posiciones minimalistas y, en un número importante de casos, proponen la disminución del nivel de liberalización en sus compromisos existentes. Aun cuando tales propuestas pudieran deberse a tácticas dilatorias que podrían ser enmendadas durante la negociación, también es posible que respondan a cambios más sustantivos de política comercial de esos países. Ante

esta situación, cabe reflexionar si tales posturas representan una disminución del interés en la liberalización del comercio de servicios multilateralmente a favor de otras alternativas, por ejemplo, un enfoque bilateral a través de tratados de libre comercio.

Aunque existe un amplio reconocimiento de la existencia de un mercado potencial de servicios dentro de la región latinoamericana, los esfuerzos para facilitar el comercio intra-regional se realizan fuera de la OMC. A la luz de los pocos avances alcanzados a nivel regional dentro de los acuerdos ya existentes, sería oportuno evaluar en qué medida este enfoque bilateral es más conveniente que el multilateral para la promoción del comercio intra-regional y hasta qué punto las acciones multilaterales en estos momentos podrían ser complementarias.

Los trabajos de preparación para la Conferencia Ministerial de Hong Kong constituyen una oportunidad para que los países sudamericanos examinen cuidadosamente las acciones y posturas “reales” de sus principales socios comerciales antes de reformular sus propias

“Considerando que los flujos comerciales mundiales muestran a los países desarrollados como los principales exportadores de servicios, con mayor capacidad e interés prioritario en esta área, no es sorprendente que los países del QUAD sean los principales promotores de la liberalización en este tema”

posiciones, y decidir el nivel aceptable para un paquete final que permita concluir las negociaciones. Estos trabajos deben incluir una identificación realista de lo que es conveniente y viable alcanzar en el área de servicios, como negociación individual y como parte integrante del paquete único, salvaguardando sus intereses y respetando los tiempos intrínsecos del proceso.

La demanda en cadenas agroalimentarias

Carlos Carranza Rojas y Rafael Díaz Porras *

* Consultora independiente. Este artículo se deriva de un análisis detallado titulado "Liberalización Progresiva bajo el GATS: Evaluación de Peticiones y Ofertas. Negociaciones de Acceso de Mercado en Servicios, ¿Progreso, crisis, o más de lo mismo?" elaborado por Jasmín Tocoa (jasmintocoa@earthlink.net) y que se encuentra disponible en la página en Internet de ICTSD <http://www.ictsd.org/issarea/services/index.htm>

Al analizar las cadenas agroindustriales encontramos que entre el consumidor final de los mercados de exportación y los cultivadores en países en desarrollo, existen distintos agentes que componen la cadena global: comercializadores y procesadores internos, exportadores, importadores, procesadores y comercializadores externos, que modifican el producto o le incorporan valor a efecto de satisfacer al consumidor final.

¹ Los países sudamericanos considerados para este artículo y que han presentado oferta hasta la fecha son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay.

² Por mejoras se entiende la eliminación de lo "no consolidado" por compromisos y/o de las restricciones que acompañan a los compromisos existentes en los 4 modos de suministros, para acceso de mercado y/o trato nacional.

³ Países del grupo QUAD: Canadá, Estados Unidos, Japón y la Unión Europea. Aunque sí han habido algunas solicitudes dirigidas a otros países de la región, los participantes sudamericanos parecerían considerar la OMC como un foro para obtener concesiones de sus socios comerciales desarrollados a pesar de que las mayores oportunidades de intercambio comercial en servicios parecieran encontrarse dentro de la región.

⁴ Número aproximado de subsectores nuevos: Canadá 0; EE.UU. 4; CE 10; Japón 12; Brasil 14; Chile 12; Colombia 10; Paraguay, Perú y Uruguay 5; Bolivia 2 y Argentina 0.

⁵ Algunos cambios parecieran agregar subsectores pero podrían ser simplemente una fragmentación de un subsector ya comprometido. Por ejemplo la oferta de los EE.UU. agrega servicios de envíos urgentes que podría considerarse ya cubierto, al menos parcialmente, por servicios terrestres de correo.

⁶ Según el tipo de compromisos para los nuevos subsectores: QUAD: de 156 inscripciones en Modos 1, 2 y 3 el 68% son compromisos totales, 17% parciales y un 15% no contienen compromiso alguno. Estos porcentajes no toman en cuenta las restricciones horizontales que en el caso QUAD son extensas. Sudamérica: de 318 inscripciones para Modos 1, 2 y 3 el 39% constituyen compromisos totales, 20% son parciales y 41% sin compromiso. En el Modo 4, la totalidad de los nuevos compromisos y mejoras continúan representando compromisos muy restringidos.

⁷ Aunque en menor incidencia las ofertas de Canadá y Japón también presentan cambios cuestionables. Por ejemplo, Canadá agrega algunos requisitos a los compromisos del Modo 4 en la Horizontal (aumento del periodo de previo empleo y un requisito de permiso de trabajo); mientras que Japón en su Sección Horizontal en Modo 4 agrega texto al pie de página que extiende la aplicación de una limitación sobre "remuneración" que eleva el nivel de restricción del compromiso preexistente; adicionalmente disminuye la estadía de 5 a 3 años para transferencias intra-corporativas.

Conocer las características del negocio en las etapas finales de la cadena es de gran importancia porque el acceso a los mercados internacionales, la participación en los mismos y el porcentaje de apropiación de beneficios por parte de los agentes nacionales participantes en la cadena global, están relacionados con dicho nivel de conocimiento, y crecen al aumentar el grado de satisfacción de las necesidades de orden superior de un producto.

Cadenas globales de mercancías

Las cadenas agroindustriales usualmente incluyen la producción agrícola, procesamiento industrial, una o más transformaciones industriales y la disposición final del bien. Los productos agroindustriales normalmente mantienen sus características primarias a pesar de las transformaciones. Los procesos de las cadenas son vinculados y dinamizados funcionalmente por actividades como los servicios, la comercialización, el transporte y las telecomunicaciones. Entre las actividades de servicios se encuentran el diseño del producto, la investigación, la administración y la consultoría.

El enfoque de cadenas globales permite especificar en el espacio y en el tiempo, los rasgos de la organización y los cambios que se dan en los sistemas de producción transnacional, en donde destacan las decisiones competitivas estratégicas de empresas y Estados. Según la estructura que las gobierna, las cadenas se pueden clasificar en: a) cadenas globales orientadas por la oferta o por el productor y b) cadenas globales orientadas por la demanda o por el consumidor.

La cadena de muchos productos agropecuarios cae dentro de la categoría de cadenas conducidas por la demanda, porque las grandes compañías comercializadoras, ubicadas en los

países industrializados, se encuentran organizando e influyendo directamente la cadena¹. Las grandes compañías comercializadoras, generalmente, utilizan productores independientes ubicados en países del tercer mundo para satisfacer la demanda de los países consumidores. Este mecanismo permite la integración de los procesos en todas las partes de la cadena, a pesar de su independencia y autonomía.

Existe un elemento clave que es aplicable tanto para las cadenas globales conducidas por la oferta como a las que son conducidas por la demanda, en relación con las posibilidades de ganar mayor poder y mejor posicionamiento dentro de la cadena. En ese sentido, se requiere entender las formas en que los productos de la cadena acceden al consumidor. Este elemento resulta estratégicamente importante porque considera las formas en que se relacionan los agentes al final de la cadena con los consumidores. Los procesos de diferenciación del producto y las funciones de este ante el consumidor tienen consecuencias a lo largo de la cadena, de las cuales los agentes participantes en los segmentos iniciales muchas veces no están conscientes, y por lo tanto no disponen de información para incorporarla en sus decisiones. La consideración de la cadena revertida² permite clasificar las posibilidades de mejoramiento competitivo para estos agentes. Este es un concepto desarrollado para orientar los procesos de innovación en la industria alimentaria, en los que la consideración de la calidad del producto puede conducir a cambios en los procesos y en los productos.

Asociado a la operación de las cadenas se pueden desarrollar procesos de *upgrading*, los cuales se podrían visualizar simbólicamente como una escalera en la que hay que subir peldaños o arriesgarse a quedar fuera. Los empresarios o

agentes de la cadena pueden adoptar mecanismos de mejoramiento competitivo vía reducción de costos, vía diferenciación o vía una combinación de ambos. En todos los casos es imprescindible desarrollar alianzas estratégicas hacia atrás y hacia delante en la cadena para hacer efectiva una u otra estrategia elegida. Esto implica la adopción de innovaciones tecnológicas de producción, de proceso empresarial y de mercadeo internacional, y no necesariamente implican una transformación física sustancial del producto primario.

El consumidor

Los departamentos de frutas y verduras de los supermercados en los países desarrollados ofrecen una amplísima variedad de productos alimenticios sofisticados, en diferentes presentaciones *listos para comer o listos para freír*, que satisfacen necesidades de consumidores de ingresos altos, necesidades que van más allá de la mera nutrición.³ Estos productos satisfacen otras necesidades de orden superior como status, novedad, exclusividad, rareza exótica, conveniencia⁴, sabor, textura, presentación, color, olor, conciencia ambiental o social, etc.

Este análisis es importante porque permite concluir que los productores que tienden a suplir características nutricionales perderán gradualmente en comparación con productores que añaden valor agregado a esos mismos productos con el propósito de satisfacer necesidades de orden superior conforme crece el nivel de ingreso de los consumidores ricos. Por esa razón, es indispensable estar bien informado acerca de las preferencias de los consumidores en los países de ingresos altos y tener la capacidad de anticipar o manipular sus tendencias futuras de consumo para sopesar los costos y beneficios de invertir recursos para adquirir los conocimientos tecnológicos y logísticos necesarios para incorporar características de orden superior a sus productos y comercializarlos en esos países. Es necesario conocer las barreras físicas y de mercado en los distintos segmentos de la cadena correspondiente, el marco institucional formal, así como las estructuras de mercado y alianzas entre actores a lo largo de esta para determinar la viabilidad de tales cambios.

Los productores de alimentos en países en desarrollo usualmente desconocen las preferencias de los consumidores en los mercados ricos por las siguientes

razones. Primera, generalmente no se encuentran operando directamente en esos mercados finales y por tanto reciben las señales de parte de intermediarios, *brokers* y procesadores. Segunda, la lejanía geográfica de los productores combinada con la inadecuada infraestructura de comunicación impide a los productores en países en desarrollo el acceso a esas preferencias de los consumidores de los países ricos. Tercera, la disparidad en los niveles de ingreso, en los niveles de vida y en los patrones culturales de los productores en países pobres y de los consumidores en los países ricos también impide que los productores tengan la capacidad de entender o de pronosticar las necesidades de orden superior de los consumidores de ingresos altos. Cuarto, los productores en países pobres generalmente no cuentan con los conocimientos y recursos organizacionales y/o tecnológicos ni con la infraestructura ni logística post-cosecha requeridos para alcanzar las características exactas demandadas en el producto por parte de los consumidores de altos ingresos en los mercados de exportación.

Diversidad en las agrocadenas

Partiendo del carácter estratégico que tiene la calidad del producto final de la cadena agroalimentaria, nos concentraremos en el análisis de la percepción que tienen los agentes de dos cadenas agroalimentarias y sus estrategias de comercialización internacional. Estos agentes básicamente son agricultores, procesadores primarios, empacadores y exportadores que no lidian directamente con el consumidor final.

Chayote: producto para un mercado étnico

En los mercados externos de Estados Unidos, Canadá y Europa, el chayote se caracteriza por ser un producto étnico⁵, utilizado principalmente por asiáticos, latinos y negros. En los hogares se utiliza principalmente en la preparación de sopas y en los restaurantes en la preparación de diversos platillos calientes, pero también en la preparación de ensaladas frías, principalmente en Europa. Por su alto contenido en agua (92,5%) el producto se ha promocionado como una opción entre las personas obesas para cuidar la dieta. El chayote se caracteriza también por ser un alimento étnico de bajo precio, por lo cual se supone que es consumido principalmente por consumidores de ingresos bajos. Esta característica igualmente descarta la posibilidad de que el consumidor esté

dispuesto a pagar algún sobreprecio por transformaciones de conveniencia sobre el producto o porque el producto satisfaga características de rango superior, como las citadas en la segunda sección⁶. El chayote orgánico por ejemplo, no es del interés del consumidor final de origen latino.

Transformaciones del producto podrían servir también para enfrentar los inconvenientes de la perecibilidad del chayote. No más de 3 días después de haber sido cortado debe ser refrigerado para su viaje de 21 días a los mercados externos de la Unión Europea y de 5 a 10 días para llegar a los mercados norteamericanos. No solo esto sería una importante innovación en beneficio del productor primario y en mejora de su grado de gobernabilidad de la cadena. Otras transformaciones como el combate a las enfermedades y el cruzamiento genético, podrían mejorar la calidad del producto en términos de sabor, nutrientes, consistencia y apariencia.

Las posibilidades de desarrollo de procesos de *upgrading* deben considerar que el chayote satisface una preferencia por cierto tipo de gusto, pero especialmente entre ciertos grupos étnicos como ya se mencionó. No satisface sin embargo otras necesidades como conveniencia, status, variedad, seguridad o salud entre esos mismos grupos. Tampoco obedece su consumo a preocupaciones ambientales o sociales de los consumidores, especialmente en Estados Unidos. La ausencia de demanda y consumo de chayote por parte de otros grupos étnicos obedece a la ausencia de promoción y enseñanza, lo cual plantea un primer aspecto de *upgrading*. El costo de este tipo de campañas puede ser muy elevado y sus resultados finales muy inciertos, haciendo prácticamente imposible que *brokers*, mayoristas o minoristas (tales como supermercados que tienen un conocimiento cercano de las características étnicas de sus clientes) emprendan ese tipo de proyectos, y aún menos probable, que lo emprendan los productores primarios ante la negativa de los anteriores. En ese sentido, la oportunidad de expandir el consumo en los mercados está abierta, pero requiere de una estrategia propia de los agentes nacionales de la cadena.

Un segundo aspecto objeto de *upgrading*, es la incursión externa con productos procesados, lo cual requiere la vinculación de los procesos de comercialización y opciones de tecnología de alimentos por

parte de los agentes de la cadena. Un tercer aspecto es la posibilidad que tiene esta cadena de desarrollar *upgrading* a través del mejoramiento de la semilla, no solo para reducir el porcentaje de rechazo al productor agrícola, sino también para asociarlo con estrategias dirigidas al consumidor final en los mercados internacionales.

Café: producto con promoción de calidad

La práctica empresarial en la cadena internacional del café ha sido por mucho tiempo que los productores de café y exportadores de grano verde, en la mayoría de los países productores, no emprendan actividades de comercialización. Estas actividades han estado usualmente en manos de compañías de capital extranjero, comercializadores y torrefactores, domiciliados en los países desarrollados donde se encuentran los consumidores finales de café puro⁷, de café de diferentes mezclas, marcas, sabores y otras formas diferenciadas del café⁸ para que la infusión del café proporcione las diferentes combinaciones de cuerpo, aroma y acidez que satisfacen las preferencias del consumidor final en los supermercados, establecimientos detallistas, *coffee shops*, café internet, hoteles y restaurantes.

Las marcas, que distinguen distintas mezclas de atributos del café determinadas por su origen, altura y procesamiento, buscan alcanzar la lealtad del consumidor a través de la satisfacción de su gusto y preferencia particular. La relación proporción-coste de la materia prima y la relación costo de la mezcla-precio de venta, pueden hacer que algunas marcas y mezclas sean bastante más rentables que otras, por los efectos de precios del café y los efectos de gustos y volumen de la demanda. Para los países productores ha sido prácticamente imposible desarrollar marcas internacionales para el café tostado. La mezcla o combinación depende de los gustos de cada mercado. Aunque tradicionalmente los mercados norteamericanos y europeos gustan más la acidez del café, otros mercados como el japonés y australiano prefieren café menos ácido.

Por ejemplo, las oportunidades de *upgrading* para la oferta de café de Costa Rica surgen de la clara tendencia a la segmentación de los mercados, en la medida que el origen y las condiciones en que se realiza la producción sean relevantes para el consumidor. Sin embargo, el consumidor

no compra café de un determinado origen de forma automática. Por una parte, el consumidor está moldeado por preferencias asociadas a las mezclas que le ofrecen los torrefactores, lo cual establece una limitación de mercado para el café de un origen único. Si aún así el consumidor le diera una valoración especial al origen del café, las cadenas transnacionales que preparan cafés especiales, tales como Starbucks, también incorporan la diversidad de orígenes del café en sus estrategias de mercadeo. Por lo tanto, la opción de *upgrading* para la cadena nacional de café, es proveer a esas transnacionales.

Finalmente, si se incursiona en el mercado con café industrializado (torrefacción), el desafío es llamar la atención del consumidor frente a la diversidad de marcas presentes. Lograr el acceso directo a los consumidores es clave en los mercados de consumo que se encuentran usualmente bloqueados, obligando a los productores de café a establecer relaciones con cadenas y tiendas de limitada importancia y peso en el mercado consumidor. Como resultado de todo lo anterior surge un aspecto muy interesante para los procesos de *upgrading*: como proveedores de materia prima, el conocimiento de la demanda es fundamental para alcanzar la categoría de proveedor escogido. Por otra parte, si se quiere alcanzar procesos de industrialización, el esfuerzo debe orientarse a que la demanda conozca la oferta, mostrando en sus fuentes locales las características de diferenciación del producto.

Conclusiones

El dilema que enfrentan los productores agrícolas en una parte importante de las cadenas agroalimentarias orientadas a la exportación, es que son el principio de un proceso productivo conducente a satisfagan consumidores en mercados externos, cuyos gustos, preferencias, niveles de ingreso y otras características no son conocidas por el productor, haciéndole difícil si no imposible, diseñar, preparar y entregar los productos que satisfacen esas necesidades. Tales necesidades no son además estáticas, sino dinámicas y moldeables a partir de los efectos del mercadeo. Este fenómeno, además de parecer anecdótico tiene consecuencias severas sobre la competitividad de productos agrícolas y procesadores de países en desarrollo como, pues

acentúa el desbalance de poder y afecta negativamente la distribución de ingresos en las cadenas.

Los procesos de *upgrading* en las cadenas requieren de un esfuerzo de los productores nacionales para entender globalmente la cadena en que su producto participa. De igual forma los diseñadores de políticas públicas y los negociadores comerciales deben comprender el funcionamiento global de las cadenas agroindustriales sujeto de las negociaciones comerciales. Es necesario desarrollar la competitividad de las cadenas a partir de fuentes sostenibles, ya que no todas las cadenas logran aprovechar plenamente los accesos negociados en la mesa.

* Investigadores del CINPE, Universidad Nacional, Costa Rica. El artículo se escribe en el marco del Proyecto "Improved Sustainability of Agro-Food Chains in Central America: a Techno-managerial Approach", con el aporte de la Comunidad Económica Europea y participación de socios académicos en Europa y Centroamérica.

¹ Dicha capacidad de conducción cada vez se encuentra más consolidada por la tendencia a monopolizar la comercialización final de los bienes, dadas las economías de escala que experimentan estas empresas al comerciar grandes volúmenes de productos.

² Jongen, Wim. 1999. "Food supply chains and product quality: how to link sustainability and market" en Towards an agenda for Agricultural Research in Europe. Wageningen University and Research Centre, The Netherlands.

³ Energía y nutrientes como calorías, vitaminas y minerales.

⁴ Se refiere a la reducción del tiempo necesario para la preparación de los alimentos y a la posibilidad de contar con mezclas apropiadas de alimentos, se etiquetan con el concepto de "ready-to-eat" y comprende productos lavados, pelados, picados, en tajadas y combinados con otros alimentos o frutas, listos para servir y comer o listos para freír.

⁵ Latinos en los Estados Unidos, surinameses y jamaicanos en la Unión Europea.

⁶ La disposición a pagar (willingness to pay), en el más estricto sentido neoclásico, es un concepto inoperante si no se une con el concepto de capacidad de pagar, este último en correspondencia directa con los ingresos reales del consumidor y los precios relativos de los bienes.

⁷ Se refiere a café de una determinada especie no mezclado con otras, cien por ciento maduro no mezclado con café verde y a la ausencia de azúcar en la mezcla torrefactada. En algunos casos puede también referirse al origen del café sin mezcla con otros orígenes.

⁸ Tueste claro, tueste oscuro, mezclas con vainilla, chocolate, cardamomo y otros.

Solución de controversias comerciales Internacionales: enfoques multilaterales y regionales

Jaime Granados *

Al realizar una comparación analítica de los mecanismos de solución de controversias (MSC) que se han establecido a nivel multilateral y regional, podemos observar la multiplicidad de enfoques seguidos por los países. Sin embargo, se observa que un factor común a todos esos enfoques es el ser reflejo de un fenómeno de magnitud global que los científicos políticos llamarían la creciente legalización de la política internacional, y que los juristas llamaríamos el progresivo sometimiento de las relaciones internacionales y de la diplomacia al imperio de la ley.

Esta situación tiene ventajas y desventajas. Por un lado, la nueva seguridad jurídica que trae consigo el mejoramiento de la calidad de los MSC genera importantes ganancias *ex post*, en términos de credibilidad de las reformas comerciales, de reducción de los costos de transacción a nivel nacional e internacional y de nivelación del terreno de juego para los países con menos poder en el escenario internacional. Pero también genera costos *ex ante* por las dificultades que conlleva hoy una negociación comercial: obtener consenso para introducir importantes innovaciones y/o para expandir el régimen comercial y los MSC a otras áreas es particularmente difícil, aún para países con mucho poder de negociación. Basta ver lo difícil y lento que ha sido el avance de la Agenda de Desarrollo de Doha, o aún peor, de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Luego de estudiar la multiplicidad de enfoques de los MSC así como sus dimensiones económicas, jurídicas, políticas y de negociación, es posible hacer una serie de observaciones muy generales y con carácter tentativo:

1) Los MSC constituyen un factor de éxito en las relaciones comerciales y de inversión. Si bien los MSC no son determinantes del comercio y de la inversión, es claro que son parte del sistema de apoyo para un sistema comercial internacional saludable. De hecho, invariablemente, los acuerdos modernos contienen MSC, y la historia reciente de la Organización Mundial del Comercio (OMC) nos informa de lo importante que ha sido contar con MSC en términos de la estabilidad de las normas y la credibilidad de los resultados de las negociaciones periódicas.

2) Los MSC apoyan el proceso de reforma económica en los países en desarrollo. Desde la década de los ochenta, los países en desarrollo han adoptado estrategias de desarrollo económico fundadas en la inserción económica internacional, en parte mediante el uso de acuerdos de integración comercial que dificultan considerablemente la reversibilidad de dichas reformas, sobre todo las comerciales. Puede argumentarse que los acuerdos comerciales que tienen MSC sólidos, aumentan la credibilidad de las reformas comerciales y económicas hechas por los países en desarrollo.

3) Hay una relación directa entre la profundidad de la integración en una región determinada y la legalización de los MSC. Esta no es una relación lineal porque hay excepciones que requieren explicación como casos de sobreinstitucionalización o de subinstitucionalización. Sin embargo, en términos generales creemos que esa relación existe y se explica *grossomodo* de la siguiente manera:

a. Acuerdos de preferencias básicas tienen mecanismos diplomáticos livianos. Algunos ejemplos de esto los encontramos en muchos de los acuerdos de alcance parcial de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) o en los acuerdos comerciales bilaterales en América Latina suscritos hace varias décadas (por ejemplo los bilaterales de Panamá con países centroamericanos).

b. Las áreas de libre comercio de última generación tienen mecanismos que inician con consultas diplomáticas, seguidas por procedimientos arbitrales. La proliferación de áreas de libre comercio suscritas luego del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, tienen mecanismos de consulta que, cuando no

se resuelve la controversia, contemplan la posibilidad de iniciar un procedimiento arbitral cuya obligatoriedad de sus decisiones puede variar según el acuerdo comercial que se estudie. En muchos casos la decisión es fundamentalmente obligatoria *per se*. En otros, sobre todo en los acuerdos suscritos por los Estados Unidos, los países retienen cierto control sobre la manera de implementar la decisión arbitral. Esto implica un mayor grado de control diplomático de los países y ello hace que normalmente el país más poderoso retenga su capacidad de negociación.

c. El sistema multilateral de comercio hace uso de un mecanismo cuasi-judicial. Luego de la Ronda Uruguay, el MSC de la OMC fue sustancialmente mejorado, si bien es todavía objeto de varias críticas, algunas bien fundadas. En todo caso, también se fundamenta en un proceso de consultas diplomáticas seguidas por un mecanismo arbitral bien regulado y hasta por una fase de apelación. La progresiva legalización y judicialización del mecanismo hace que sea caracterizado como “cuasi-judicial”.

d. La integración profunda conlleva a mecanismos judiciales. El caso más notable es el del sistema judicial de las Comunidades Europeas con jurisdicción sobre un proceso de integración muy profunda que va mucho más allá de la integración comercial para pasar a dimensiones supranacionales ambiciosas de carácter económico y político. En las Américas los casos notables son los del MERCOSUR y la Comunidad Andina. En el MERCOSUR se ha aprobado recientemente la creación de un Tribunal Permanente con atisbos de supranacionalidad. En la Comunidad Andina opera el Tribunal Andino de Justicia (respecto del cual hay opiniones de que es una figura muy ambiciosa para

los niveles de avance real de la integración andina). En Centroamérica la situación fue compleja. Se quiso establecer una Corte Centroamericana de Justicia supranacional pero no hubo consenso regional. Para evitar una sobreinstitucionalización, se optó por un mecanismo arbitral modelado en el de la OMC.

4) Hay una proliferación de MSC que no puede y no debe ser contenida, pero que implica un riesgo de fragmentación si no hay coordinación internacional. Así como la proliferación de acuerdos comerciales induce a algunos a pensar que se está socavando el sistema multilateral de comercio (bajo el auspicio de la OMC), hay quienes ven un riesgo de fragmentación en la proliferación de MSC. Actualmente hay docenas de MSC a nivel de regímenes comerciales (multilaterales y regionales) y no comerciales (derechos humanos, cuestiones laborales, derecho del mar, aviación civil, crímenes internacionales, protección ambiental, inversionista-Estado, etc.). Esta proliferación es un reflejo de una sociedad global que interactúa muy activamente y que busca reglar el comportamiento internacional de los principales actores.

Es difícil, y quizás contraproducente, detener ese fenómeno. Sin embargo puede generar problemas potenciales, en particular el de la fragmentación. Los principales efectos de una fragmentación excesiva pueden ser el *forum shopping* abusivo, las interpretaciones divergentes de un mismo texto legal hecho por tribunales o paneles arbitrales, y el aumento de los costos de un litigio internacional. Por ello, es recomendable que los negociadores y los administradores de justicia internacional tengan en cuenta estos riesgos y discutan y coordinen la mejor manera de contrarrestar los problemas potenciales que de seguro surgirán conforme avanzamos en este nuevo siglo.

5) El MSC de la OMC es la culminación exitosa de una larga historia, pero queda todavía mucho trabajo por delante. El MSC de la OMC fue radical y positivamente transformado durante la Ronda Uruguay y ha demostrado que funciona bastante bien. Sin embargo, los países en desarrollo todavía le hacen críticas. Quizás la principal (la lista es larga) se refiere a que las sanciones comerciales no son adecuadas en un escenario de tanta asimetría entre los países. Tal vez sea el momento de empezar a pensar en sanciones monetarias reguladas.

6) Los MSC pueden funcionar como palanca para las negociaciones. Cuando, como hoy, los países están en medio de negociaciones multilaterales (Agenda de Doha), los MSC pueden ser utilizados para apalancar posiciones de negociación. El litigio, cuando es utilizado con cautela e inteligencia, es una carta de negociación fuerte. En agricultura esto es muy visible actualmente. Hay una creencia de que los resultados de las disputas sobre algodón de Brasil contra los Estados Unidos y sobre azúcar de Brasil, Tailandia y Australia contra la Unión Europea – ambas disputas por subsidios agrícolas – influirán la evolución de las negociaciones a favor de la reforma y reducción de esos subsidios. Hay muchos otros ejemplos de esta relación.

7) Las negociaciones también pueden apalancar a los MSC. En efecto, la relación observada en el punto anterior es de doble filo: las negociaciones también pueden reforzar el desempeño y efectividad de los MSC. Al respecto, podemos señalar tres situaciones diferentes. Primero, es a través de negociaciones que se pueden mejorar los elementos deficientes de los MSC. En paralelo a la Agenda Doha, por ejemplo, se está revisando el MSC de la OMC con la intención de introducir mejoras sustantivas para un mejor aprovechamiento del mismo (estos avances, sin embargo, no han sido hasta el momento lo ambiciosos que uno pudiera desear).

Segundo, si en el contexto de las negociaciones se mejoran las reglas (como por ejemplo en el caso de la Agenda de Doha en la que se instruye a los negociadores a trabajar en el pulido y aclaración de muchas de las disciplinas sustantivas de la OMC), los MSC tendrán menos espacio para generar interpretaciones polémicas y ello juega en su beneficio.

Tercero, porque es idealmente en el contexto de las negociaciones que se deben aclarar las relaciones entre comercio y otros temas (ambiente, laboral, derechos humanos, inversiones, democracia, etc) y porque no es políticamente adecuado que esos temas tan delicados sean resueltos por la vía del litigio. Los MSC pueden perder legitimidad y efectividad si entran a resolver cuáles son los derechos y obligaciones de las partes en materias tan delicadas. En beneficio de los MSC, es mejor dejar eso a la negociación internacional.

Los países en desarrollo han ganado mucho terreno, pero sus necesidades son tantas que necesitan mucho apoyo

adicional. El imperio del derecho en las relaciones comerciales genera ganancias sólidas para los países en desarrollo porque les ayuda a compensar su falta de poder de negociación. Han habido avances notables en ese sentido (pero que no son gratis: los acuerdos sobre todo de tipo Norte/Sur reducen considerablemente el espacio para la implementación de ciertas políticas, sobre todo cuando esas políticas tienden a discriminar contra el comercio exterior y la inversión extranjera). Entre las principales podemos mencionar la nueva institucionalidad del sistema y su relativo fácil acceso, que hace que los países en desarrollo puedan accionar el MSC con más facilidad y efectividad que en el pasado.

Los países en desarrollo han aprendido a utilizar los MSC de manera efectiva. En América Latina podemos citar los casos de México, Brasil, Argentina, Chile, Costa Rica, por ejemplo. Sin embargo hay mucha capacidad por construir para que puedan aprovechar aún mejor las oportunidades. Así por ejemplo, debe haber capacitación y debe haber capacidad de asesoría y de defensa permanente. Idealmente, cada país debería tener su propia capacidad permanente.

Para resolver problemas en el corto plazo, debería haber más iniciativas de defensoría pública internacional, como las que brinda el Centro de asesoría sobre el derecho de la OMC en Ginebra. Con frecuencia las agencias de cooperación de los países desarrollados no tienen mandato para capacitar a países en desarrollo en estos temas por considerar que esas iniciativas pueden eventualmente volverse en su contra. Es en este contexto que las actividades de capacitación de los organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo o la OMC, cobran mayor importancia.

** Profesor adjunto de la Facultad de Derecho Universidad de Georgetown Washington D.C. Este es un resumen de las conclusiones del libro "Solución de Controversias Comerciales Internacionales: Enfoques Multilaterales y Regionales", editado por Julio Lacarte y Jaime Granados. El libro en español fue publicado por INTAL y el texto íntegro se puede consultar en <http://www.iadb.org/intal/>. Publicaciones, Serie INTAL-ITD, Informes Especiales. En inglés el libro fue publicado por Cameron May bajo el título "Inter-Governmental Trade Dispute Settlement: Multilateral and Regional Approaches" y puede ser ordenado en <http://www.cameronmay.com>.*

Indicaciones Geográficas: desafíos y oportunidades para el MERCOSUR

Gabriela Wurcel*

El sistema de la Unión Europea (UE) para el registro y protección de indicaciones geográficas de productos agropecuarios y alimentos discrimina a los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), al sujetar esa protección a condición de reciprocidad, según el reciente informe de un grupo especial de la OMC.

Se trata del primer caso que analiza en detalle el candente tema de las indicaciones geográficas, de particular importancia para los países agro- exportadores de América Latina, y en especial del MERCOSUR, en sus negociaciones con la UE.

El bloque europeo no ahorra esfuerzos para intentar mejorar la que considera una protección insuficiente por parte de sus socios comerciales. Esto es una prioridad para la UE tanto en el marco de la actual Ronda de Doha de la OMC¹, como en el acuerdo de libre comercio que negocia con el MERCOSUR. La pregunta que se plantea ahora es: ¿Cómo la reciente decisión afectará el equilibrio de fuerzas entre los diferentes actores?

La respuesta no es fácil si se tiene en cuenta que una de las particularidades de este caso², planteado por los Estados Unidos y Australia, y aprobado por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC el pasado 20 de abril, reside en que todos los participantes se consideran ganadores. De hecho, ninguna de las partes apeló la decisión del grupo especial. Para comprender esta situación, es necesario analizar la problemática subyacente.

El Acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) de la OMC define las indicaciones geográficas como aquéllas que “identifican un producto como originario del territorio de un Miembro o de una región o localidad de ese territorio, cuando determinada calidad, reputación, u otra característica del producto sea imputable fundamentalmente a su origen geográfico”³. Su valor reside en asegurar que los consumidores identifiquen un producto por determinadas características propias que están íntimamente ligadas a su lugar de origen, lo cual permitiría mantener cierta reputación y prestigio comercial.

El ADPIC impone la obligación de proteger las indicaciones geográficas de modo de evitar que el público sea inducido al error en cuanto al verdadero origen geográfico del producto o frente a actos que constituyan competencia desleal. En cambio, deja librada la forma en que se otorgará esa protección a la discreción de cada Miembro.

No obstante, los nombres geográficos de Europa y otras regiones, así como las técnicas de producción de diferentes alimentos, fueron llevados en el equipaje de los inmigrantes, quienes siguieron produciendo en su nuevo hogar aquello que fabricaban en su lugar de origen. De ahí el problema que se presenta cuando un país del llamado “nuevo mundo” produce un bien con características similares a uno del “viejo mundo”, o lo hace en una localidad o región que lleva el mismo nombre. Mientras unos consideran esto como un uso legítimo de la herencia cultural de sus habitantes, otros lo ven como una grave usurpación.

“Las indicaciones geográficas sirven para asegurar que los consumidores identifiquen un producto por determinadas características propias que están íntimamente ligadas a su lugar de origen.”

La decisión del grupo especial

La controversia en cuestión se refiere a la regulación 2081/92 de las Comunidades Europeas que establece el sistema de registro y protección de las indicaciones geográficas para productos agropecuarios

y alimentos en la Unión Europea. Australia y los Estados Unidos plantearon que este sistema violaba la obligación de trato nacional – uno de los pilares de la OMC que consiste en el deber de conceder a los nacionales o bienes de los demás miembros un trato no menos favorable que el que se otorgue a los propios nacionales o a los productos similares de origen nacional⁴ – así como las disposiciones del ADPIC relativas a la protección de las marcas de fábrica o de comercio. Cuatro países latinoamericanos participaron como terceros en la disputa: Argentina, Brasil, Colombia y México.

El grupo especial entendió que el sistema europeo violaba la obligación de trato nacional de diversos modos: por un lado, las condiciones de equivalencia y reciprocidad de la protección, que solo se otorga a países con un sistema similar, afectan la disponibilidad de la protección en sí. Además, el hecho de que los nacionales de terceros países estén obligados a presentar su solicitud ante sus propias autoridades, quienes luego deben transmitirla a la Unión Europea, constituye una carga extra para los terceros países. Lo mismo se aplica a los procedimientos de objeción y a las estructuras de inspección que, también a diferencia de lo que sucede para los miembros de la UE, están a cargo de los terceros países.

Diferente fue la conclusión con respecto al otro reclamo principal, relativo a la protección de las marcas. Se argumentó que el sistema de la Unión Europea, que permite la coexistencia de una marca registrada con una indicación geográfica, no respetaba el derecho que el artículo 16.1 del ADPIC confiere al titular de una marca registrada de impedir el uso de signos idénticos o similares para bienes o servicios idénticos o similares, cuando pueda darse

lugar a confusión. No obstante, el artículo 17 contempla excepciones limitadas a estos derechos. El grupo especial entendió que la regulación en cuestión quedaba subsumida dentro de estas excepciones por lo que no resultaba ilegal. Sin embargo, precisó que la coexistencia sólo es posible en forma limitada y sin incluir traducciones de los términos a otros idiomas.

Las dos partes se mostraron conformes con las implicaciones de la decisión. La Unión Europea considera que solo deberá hacer un ajuste técnico a su legislación, de modo tal de excluir a los Miembros de la OMC de la condición de reciprocidad, al tiempo que se alegra de poder mantener su sistema de coexistencia entre indicaciones geográficas y marcas. Por su parte, los reclamantes, además de haber demostrado una falla en el sistema europeo, confirmaron que no existe una jerarquía entre los dos tipos de propiedad intelectual (dado que el grupo especial basó su decisión sobre una justificación dentro del contexto de las marcas, en lugar de aceptar que las indicaciones geográficas prevalecen sobre ellas) y que la coexistencia sólo es posible en un grado limitado.

A la hora de negociar

Si bien el caso que se analiza no tiene consecuencias económicas concretas en lo inmediato –dado que ninguna solicitud de registro de una indicación geográfica de los reclamantes fue denegada en virtud de este sistema – sí tendrá, en cambio, importantes repercusiones sistémicas. Queda ahora por analizar, entonces, de qué manera esta decisión afecta el equilibrio de fuerzas y, en particular, la posición negociadora de los países del MERCOSUR.

Es necesario distinguir dos escenarios: el multilateral de la OMC y el bilateral de las negociaciones regionales.

La ofensiva de la UE en la OMC se maneja en tres frentes distintos: la creación de un registro obligatorio de indicaciones geográficas para vinos y bebidas espirituosas (que escapa a los límites de este artículo); la extensión de la protección adicional que el ADPIC confiere a los vinos y bebidas espirituosas a los demás productos⁵; y una lista de productos agroalimentarios – que la UE presentó en las negociaciones de agricultura – y cuya

protección exclusiva, incluyendo cualquier forma de traducción, quiere recobrar. Se trata de unos 40 productos, en su mayoría alcoholes, lácteos y fiambres, cuyos nombres se utilizan de manera corriente en el mundo, tal como champagne, feta, o gorgonzola. Los Miembros de la Organización están lejos de llegar a un acuerdo, y las posiciones continúan tan o más divididas que al inicio de la Ronda,

“dentro de las exigencias clave de la UE en las negociaciones para un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR, figura la protección adicional de indicaciones geográficas y el acuerdo sobre una lista de alimentos, vinos y bebidas”

una situación comprensible dado el gran efecto que dichos reclamos tendría en los países del “nuevo mundo”.

Esto se aplica en particular a los Miembros del MERCOSUR, países de inmigrantes y cuyas economías dependen en gran medida de la exportación agrícola y de productos alimenticios. De hecho, entre las exigencias clave de la UE en las negociaciones para alcanzar un acuerdo de libre comercio entre las dos regiones – que ya llevan cinco años negociando – figuran la protección adicional de indicaciones geográficas, y el acuerdo sobre una lista de alimentos, vinos y bebidas (similar a la presentada ante la OMC) cuyas indicaciones geográficas el MERCOSUR debería comprometerse a proteger.

El bloque, en tanto, se niega a tratar el tema hasta no recibir una propuesta satisfactoria para el acceso de sus productos agrícolas a los mercados europeos. Por el momento, cualquier intento de negociar una protección adicional enfrenta en el MERCOSUR una gran oposición, debido a que muchos de los términos que la UE quiere proteger, en particular de quesos, son considerados nombres genéricos en la región. Aceptar un cambio implicaría enormes costos que, en opinión de los productores, no se justificarían dado el uso legítimo que se hace de esos términos.

En cuanto a los efectos de la reciente decisión del grupo especial, dos lecturas son posibles. Puede entenderse que – tal como lo expresaron los reclamantes – la UE habría perdido las armas para defender su posición, por haber quedado en evidencia las fallas inherentes a su propio sistema de protección. Sin embargo, dada la importancia que Europa atribuye al tema, es muy poco probable que abandone su ofensiva. Por el contrario, la decisión podría llevarla a intentar obtener, mediante negociaciones, la protección adicional que, tal como quedó demostrado, no tiene garantizada bajo la actual normativa OMC.

El otro lado de la moneda es que el MERCOSUR, y el nuevo mundo en general, cuentan con un argumento a su favor: no tienen obligación de aceptar condiciones adicionales debido a que la OMC los protege contra cualquier exigencia de reciprocidad que, tal como lo dispuso el grupo especial, violarían la obligación de trato nacional. No obstante, es claro que, al tratarse de negociaciones que abarcan numerosos temas, los *trade-off* son inevitables y el resultado final dependerá de lo que pueda obtenerse en otros ámbitos, tales como el acceso a mercados para productos de interés para el MERCOSUR.

**Asesora en la Misión Permanente de Israel ante la OMC. Las opiniones expresadas en este artículo lo son a título personal y no reflejan la opinión de ninguna institución.*

¹ Cabe notar que no todos los aspectos de propiedad intelectual tienen un mandato de negociación en la actual Ronda. Con respecto a las indicaciones geográficas, la Declaración Ministerial de Doha contiene un mandato para negociar la creación de un registro multilateral de indicaciones geográficas para vinos y bebidas espirituosas. En cambio, las opiniones de los Miembros de la OMC difieren con respecto a la existencia de un mandato de negociación para la extensión de la protección adicional que actualmente se confiere a vinos y bebidas espirituosas a otras indicaciones geográficas.

² Comunidades Europeas — Protección de las marcas de fábrica o de comercio y las indicaciones geográficas en el caso de los productos agrícolas y los productos alimenticios (reclamación de los Estados Unidos WT/DS174/R y de Australia WT/DS290/R).

³ Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), artículo 22.1.

⁴ Artículo III.4 GATT 1994 y artículo 3 ADPIC.

⁵ Esta protección no se limita a situaciones que induzcan al error del consumidor.

ADPIC-PLUS y los retos para el desarrollo de América Latina

Jorge Mario Martínez-Piva*

El gobierno de Estados Unidos ha firmado acuerdos de libre comercio con ocho países de América Latina y actualmente negocia un acuerdo con tres países de la Comunidad Andina. Sólo los acuerdos comerciales con México y Chile están hoy día en operación. El bilateralismo de los Estados Unidos ha ido propiciando normativas sobre propiedad intelectual de relevancia y que en algunos casos van más allá de las disposiciones del Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).

El tamaño de la economía de los Estados Unidos hace suponer que estos acuerdos regirán en gran medida el desarrollo comercial de muchos países latinoamericanos. Los acuerdos además profundizan una trayectoria de desarrollo basada en la búsqueda del crecimiento a través del comercio y de la inversión extranjera. Pero, los acuerdos van más allá y podrían determinar la trayectoria económica de los países en áreas importantes para la economía actual como la administración del conocimiento aplicado y su propiedad.

CAFTA y los Derechos de Propiedad Intelectual

El tratado de libre comercio con Centroamérica (CAFTA, por sus siglas en inglés) es el más reciente de los Estados Unidos y por esta razón es una referencia en el tema de la propiedad intelectual (PI). Al respecto, este artículo hace hincapié en dos temas fundamentales de la PI para América Latina: la aplicación de patentes a diversas formas de vida y; la protección de patentes, los genéricos y los datos de prueba. El primero tiene que ver con la aplicación de la protección de las patentes a las semillas, plantas, etc. y su impacto en el agro; el segundo con el mercado de medicamentos y sus precios.

ADPIC-Plus

Todos los países latinoamericanos son miembros de la OMC y en ese marco forman parte del ADPIC. Este no es más que un acuerdo de mínimos sobre el cual los Estados pueden construir un sistema regulatorio más profundo. Dado que el CAFTA amplía el nivel de protección de la propiedad intelectual previsto en el ADPIC es correcto denominarlo ADPIC-plus.

Aplicación de patentes a diversas formas de vida

Uno de los temas más conflictivos según el enfoque ADPIC-Plus es el de los derechos de propiedad intelectual sobre organismos vivos y especialmente sobre las plantas.

El ADPIC (artículo 27. 3) permite que los países miembros de la OMC excluyan de patentabilidad tanto las plantas y los animales, como los procedimientos esencialmente biológicos para su producción, siempre que desarrollen un esquema alternativo o *sui generis* para la protección de los derechos de propiedad intelectual de estas obtenciones vegetales. Esquema *sui generis* significa entonces un sistema diferente al de las patentes.

Sin embargo, el CAFTA incluye como obligación la suscripción de la revisión de la Convención Internacional para la Protección de Variedades Vegetales de 1991 (UPOV), eliminando así la posibilidad de que los países creen su propio sistema *sui generis* de protección de las obtenciones vegetales distinto a UPOV y distinto al de las patentes.

En pocas palabras, la revisión de la UPOV de 1991 acercó el régimen de los derechos de obtentor vegetal al de las patentes. La Convención extiende la cobertura del derecho de propiedad intelectual a las importaciones y a las exportaciones, así como a las cosechas recogidas; amplía los plazos de duración del derecho de obtentor equiparándolos con los de la patente; restringe el libre acceso a las variedades protegidas (aunque mantiene el acceso a las variedades protegidas con fines de reproducción de nuevas variedades y extiende los derechos de obtentor a todas las variedades consideradas “esencialmente derivadas” de la variedad protegida limitando la utilización de la

nuevas variedades que se desarrollen). En consecuencia, aunque se permite la utilización con fines de investigación de las variedades protegidas, cualquier mejora que se obtenga sobre la variedad tiene que implicar cambios significativos en el fenotipo ya que de lo contrario la nueva variedad no se considerará como “nueva” y será propiedad del primer obtentor. Además se restringe el derecho a otros usos que antes estaban permitidos como la acumulación y reproducción de variedades protegidas en “bancos de genes” orientados a preservar la diversidad genética. Por último, la revisión de UPOV de 1991 elimina el privilegio – más bien el derecho – de los agricultores a utilizar para sus posteriores siembras –fines comerciales– las semillas de su cosecha¹.

Es posible considerar que el Convenio UPOV de 1991 implica un encarecimiento de los costos de producción agrícola debido al pago de licencias al obtentor por cada siembra. La excepción prevista es que los agricultores guarden y utilicen la semilla protegida para consumo propio. De esta manera, los agricultores no podrían intercambiar ni mejorar las semillas, restringiéndose así el derecho de comprarlas en distintas fuentes ya que deben comprarse a quien tenga el derecho de propiedad intelectual.

Los países centroamericanos deberán reglamentar las excepciones que el CAFTA y la UPOV permiten. Como por ejemplo, permitir a los agricultores utilizar con fines reproductivos para su propio consumo, el producto de la cosecha de una variedad protegida. Una nota al pie del capítulo 15 del CAFTA reconoce que la Convención UPOV de 1991 contiene excepciones a los derechos de obtentor, incluyendo los actos realizados en el marco privado y con fines no comerciales. Además, reconoce que la

UPOV de 1991 establece restricciones al ejercicio de los derechos del obtentor por razones de interés público, siempre que existan medidas para que el obtentor reciba una remuneración equitativa.

Protección de patentes, los genéricos y los datos de prueba

Los efectos del CAFTA sobre el sector salud se pueden agrupar en dos: el impacto en los precios de los medicamentos y el impacto en la industria farmacéutica.

En el primer caso existe preocupación por el eventual impacto del pago de derechos de patentes e información no divulgada en los medicamentos, sobre todo los genéricos, así como en el eventual encarecimiento de las compras de la seguridad social. Son necesarios estudios sobre los componentes de medicamentos genéricos que consumen los países, especialmente sus sistemas de seguridad social, y la relación de precios una vez aprobado el CAFTA.

En cuanto al segundo caso, la preocupación radica en que los derechos exclusivos de protección de los datos de prueba que otorga el CAFTA no estaban contemplados en ADPIC y significarían una protección cinco años superior respecto de las reglas generales de ADPIC. Esto podría llegar a dificultar la competencia en la producción de genéricos de la industria local ya que en la práctica podría significar en algunos casos una extensión de la patente a favor de sus propietarios.

La inscripción y explotación comercial de ciertos productos como los farmacéuticos o agroquímicos, requiere del inventor información adicional sobre la seguridad y eficacia de dichos productos. Esta información se conoce como 'datos de prueba'. El CAFTA otorga una protección –en forma de confidencialidad– de estos datos por cinco años para los productos farmacéuticos y diez para los agroquímicos, a partir de la inscripción comercial del producto en el país. La inscripción comercial de un producto, sobre todo si la patente es extranjera, puede darse años después de que ésta fuera emitida. En los casos en que ésta se venza y la protección de los datos de prueba esté aun vigente, la industria que quiera registrar el producto genérico podría tener que esperar cinco o diez años para conocer y usar los datos de prueba del primer registrante, o generar por sí misma esos datos, a costos muy elevados.

Aunque podría argumentarse que la protección a los datos de prueba tendría también efectos negativos en los precios de los genéricos, esto no está claro. Algunos autores² sostienen que los medicamentos y los productos agroquímicos podrían subir de precio entre 15% y 35% en función de la protección de los datos de prueba. El Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, haciendo un análisis de las compras de la Caja Costarricense del Seguro Social, determinó que el aumento sería prácticamente nulo.

Los retos para el desarrollo.

La década de los ochenta marcó un punto de inflexión en el modelo de desarrollo de América Latina que implicó un cambio en la trayectoria económica e institucional en todos los países. Se adoptó un modelo de desarrollo basado en la promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa lo que hizo que la región se insertara rápidamente en las principales tendencias comerciales y de desarrollo mundiales. América Latina asumió nuevas formas de hacer las cosas, nuevas instituciones, capacidades, organización de recursos, etc. Este modelo de desarrollo

“CAFTA incluye como obligación la suscripción de la revisión de la UPOV 1991, eliminando así la posibilidad de que los países creen su propio sistema “sui generis” de protección de las obtenciones vegetales distinto a UPOV y distinto al de las patentes”

implica procesos de acumulación de conocimientos, de capacidades y de recursos que condicionan sus resultados futuros, y es en este marco en el que se deben analizar las reglas sobre propiedad intelectual presentes en los acuerdos comerciales y en la nueva economía mundial.

El conocimiento se ha convertido hoy en el factor más importante de la productividad. La participación de los sectores intensivos en conocimiento, en el valor agregado y en el empleo de la economía mundial crece continuamente, y las innovaciones son un elemento decisivo de la competitividad. En este sentido, las reglas sobre propiedad

intelectual son una parte importante del nuevo marco institucional en el que los países se desenvuelven. Los países latinoamericanos – y los países en desarrollo en general – se enfrentan al reto de diseñar e implementar políticas de innovación tecnológica como parte intrínseca al modelo en el que deben desenvolverse.

Actualmente no importa cuál sea el indicador que se emplee para analizar y comparar los sistemas nacionales de innovación (SNI) latinoamericanos; existen grandes diferencias entre éstos y los de países desarrollados. El retraso que muestran los países en desarrollo respecto de los procesos de creación, difusión y uso de innovaciones de los países desarrollados es actualmente su problema esencial. La tarea pendiente es la de diseñar una estrategia de 'alcance' y futuro 'despegue', que aproveche las oportunidades que generará el comercio, las inversiones y las instituciones que vienen de la mano de los acuerdos comerciales.

Dado lo expuesto en los párrafos precedentes, es importante vincular las negociaciones comerciales con los sistemas nacionales de investigación, de manera que la institucionalidad a la que obliga el nuevo marco regulatorio esté acorde con las nuevas tendencias del mercado, y ponga énfasis en el conocimiento como motor de la productividad y el crecimiento. Los SNI son indispensables para el éxito de una política pública que promueva que las inversiones y el comercio creado por los acuerdos comerciales estén crecientemente compuestos por elementos innovadores, con alto contenido tecnológico y de conocimientos, o sea, que los SNI son hoy elementos cruciales en la política de desarrollo de un país.

* *Oficial de Asuntos Económicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Sede Subregional de México.*

¹ Garnier, Leonardo (2005): El TLC y el tema de propiedad intelectual, en Jorge Arturo Chaves, editor; “El TLC en discusión. Análisis de los temas del TLC C.A. - EE.UU. considerados de carácter crítico por las organizaciones sectoriales de Costa Rica.” Cátedra “Victor Sanabria” (Universidad Nacional) y Centro Dominicano de Investigación (CEDI), Heredia, Costa Rica.

² Macaya, Román (2003): “CAFTA/TLC: Reflexiones sobre el futuro”, Jorge Urbina compilador, et. al., primera edición, Lara Segura y Asociados editores, San José, Costa Rica.

Salvaguardias especiales: mecanismo de precios mínimos para países en desarrollo

Alberto Valdés y William Foster *

El párrafo 42 del Paquete de julio indica que se establecerá un mecanismo de salvaguardia especial para agricultura, para el uso de países en desarrollo, pero no menciona nada acerca de la forma que deberá tomar. Una solución pragmática sería basar el nuevo instrumento en una modificación del mecanismo de precios mínimos bajo la salvaguardia especial existente.

La decisión de establecer un mecanismo de salvaguardia especial (MSE) se da como respuesta a las preocupaciones de los países en desarrollo de que, al reducir los niveles de sus aranceles consolidados, perderán su habilidad para protegerse contra las inestabilidades del mercado agrícola, y se volverán más vulnerables a los incrementos de importaciones. Estas preocupaciones son de especial importancia para los países de ingresos bajos, donde la agricultura emplea a casi tres cuartas partes de la fuerza laboral y genera alrededor del 30% del PIB. Además, estos países no cuentan con los recursos fiscales necesarios para poder lidiar con periodos prolongados de precios bajos, y compensar a sus agricultores mediante apoyos económicos. También cuentan con un número menor de instrumentos alternativos para contrarrestar la probabilidad de periodos prolongados de precios domésticos bajos, que podrían resultar de mayores reducciones arancelarias. En efecto, sin un mecanismo de salvaguardia accesible que pueda compensar las posibles bajas de precios, los países en desarrollo podrían mostrarse renuentes a tomar medidas más significativas para la liberalización, especialmente con respecto a la reducción de los niveles de los aranceles consolidados.

Una salvaguardia especial (SE) ya está prevista en el artículo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura. Este mecanismo permite a los países aplicar un impuesto adicional sobre sus niveles consolidados para algunos productos, si las importaciones se incrementan más allá de un cierto volumen. Sin embargo, la SE únicamente puede ser aplicada por aquellos Miembros de la OMC que, al final de la Ronda Uruguay convirtieron sus barreras no-arancelarias en equivalentes arancelarios mediante una fórmula. Durante estas negociaciones los Miembros pudieron escoger entre la

aplicación de la fórmula arancelaria o techos arancelarios consolidados. Casi todos los países en desarrollo optaron por tomar esta última, creando una anomalía donde solo 22 países en desarrollo (y 17 desarrollados) tienen acceso a la SE. Aun entre los países en desarrollo con acceso a la SE, ésta ha sido muy poco usada en la práctica. Este es el contexto que condujo a los Miembros acordar en el Paquete de julio, el establecimiento del MSE como una nueva salvaguardia a la disposición de los países más pobres.

Principios para el establecimiento del MSE

El MSE podría establecerse adaptando la SE existente para permitir, bajo ciertas restricciones, que los países en desarrollo apliquen aranceles más allá de sus techos consolidados para proteger a los productores locales competitivos contra daños ocasionados durante periodos de precios extremadamente bajos. Para lograr este objetivo, cualquier modificación a la SE deberá aceptar cinco principios básicos:

- Cualquier modificación de la SE debe mejorar el comercio reduciendo los niveles generales de protección.
- Las salvaguardias no deberán ser usadas para aislar a los productores de los cambios de precios mundiales a largo plazo. En lugar de ello, deberán aplicarse consistentemente a través del tiempo para asegurar la credibilidad, y ser restringidas a un número pequeño de productos sensibles.
- Cualquier modificación debe abordar la cuestión de las bajas persistentes de precios (estas bajas, a veces pueden durar más de un año).
- Las salvaguardias no deberán ser un sustituto para los apoyos domésticos que minimizan las distorsiones comerciales.

- Cualquiera que sea el mecanismo de salvaguardia que se adopte, éste debe ser transparente, difícil de manipular y no debe aislar a los productores de las tendencias de mercado en el largo plazo.

Volumen de activación

Los volúmenes de activación para mecanismos de salvaguardias tienen sus desventajas. En términos prácticos, muchos países en desarrollo no tienen las fuentes de información necesarias para poder determinar el flujo de las importaciones en tiempo real o las posibilidades de incremento de las importaciones. Segundo, los volúmenes de activación pueden no tener relación a los precios bajos, y por tanto, serían inconsistentes al principio de proteger a los sectores potencialmente competitivos. Mientras el uso de los volúmenes de activación tiene la ventaja de estar basado en un acontecimiento real, el daño al sector doméstico no se debe al volumen de las importaciones, sino a la reducción en el ingreso neto del productor, debido a la disminución de precios.

Por ejemplo, un incremento repentino en las importaciones puede ser el resultado de un problema relacionado a las cosechas. Por lo tanto, los precios locales podrían incrementarse al mismo tiempo que las importaciones aumentan, dificultando la justificación para imponer aranceles adicionales sobre la base de mantener el precio base y así proteger una industria viable. En este caso, el volumen de activación no sería confiable para establecer el daño causado a la industria. Además, en muchos casos los incrementos de importaciones son *ex post*; ocurren después de caídas en los precios. Una reducción en el precio de frontera, podría causar la reducción de los precios locales, aún antes de los incrementos en las importaciones.

Precios de activación

Como resultado de las potenciales desventajas del uso de volúmenes de activación, el MSE debe basarse en un precio de activación y en una regla común para todos los Miembros de la OMC. Este mecanismo de precio mínimo debe ser un precio de referencia que incorpore las tendencias a largo plazo de los precios mundiales, y no debe estar sujeto a consideraciones domésticas. La separación del precio de activación de las consideraciones domésticas, protegería la credibilidad de un compromiso de gobierno de solo usar la protección para evitar precios muy bajos, e induciría a los productores locales a planear su competitividad a largo plazo. Las tendencias podrían ser ajustadas periódicamente, siguiendo las reglas de ajuste acordadas en las negociaciones en la OMC, sin requerir negociaciones continuas.

Un elemento importante para dar transparencia a la política y para evitar abusos, es requerir notificaciones detalladas para la Secretaría de la OMC – tal vez cada seis meses – indicando los productos para los cuales se ha activado la salvaguardia. Esto también proporcionaría una base de datos que ayudaría a determinar los precios de referencia.

Para mejorar la transparencia, la Secretaría de la OMC debe ayudar a cada uno de los países que planeé utilizar salvaguardias, a establecer un sistema para computar los precios de referencia y los recargos.

La importancia de que el uso de mecanismos de salvaguardias sea fácil y rápido – especialmente si éstos tienen un límite de duración – sugiere que se omitan los requisitos de justificación de daños y compensaciones. La activación de salvaguardias diversas deberá ser especificada en términos de eventos de precios bajos bien definidos, universalmente aplicados para todos los países. Sin embargo, el acceso a salvaguardias especiales debe ser para los casos donde existan niveles bajos de transferencias de apoyo doméstico. Los países que tengan la capacidad de usar otros instrumentos o mecanismos (el ingreso per capita es un buen indicador) para proteger a los productores durante los periodos de precios bajos, deben ser efectivamente excluidos. El resultado final debe ser que las salvaguardias especiales sean accesibles sólo a los países en desarrollo.

Con respecto a los precios de referencia específicos que activarían la salvaguardia, un precio de referencia con tendencia regresiva evitaría casi todos los problemas asociados con otros indicadores de precios. Por supuesto, que una tendencia basada en la regresión retiene el problema de que todos los precios de referencia sean indicadores inexactos de las tendencias a largo plazo. Sin embargo, continúa siendo el mecanismo más práctico disponible para extrapolar las tendencias de precios basadas en referencias históricas.

“El resultado final debe ser que las salvaguardias especiales sean accesibles sólo a los países en desarrollo.”

Cobertura del producto

Desde la perspectiva de liberar el comercio y como un asunto práctico, la aplicación simultánea de salvaguardias debe limitarse a un número pequeño de productos, aún cuando el instrumento sea disponible para cualquier producto. Ha habido sugerencias para restringir este mecanismo a cosechas de seguridad alimentaria. Pero en vez de restringir su uso a un número de importaciones para los que hay aranceles consolidados bajos, nosotros no vemos ninguna ventaja en restringir a un país para que pueda determinar sus prioridades.

El monitoreo de la aplicación simultánea de un número importante de productos por país, sería inmanejable para la OMC, y para los países individuales sería difícil manejar la información requerida. Además, un número limitado de productos a los que se les podría aplicar la salvaguardia podría prevenir el uso inadecuado del instrumento y mantendría el enfoque en los productos sensibles donde una falta de protección podría ser un obstáculo para la liberalización comercial.

** Alberto Valdés es un consultor independiente en Santiago de Chile. William Foster es profesor en el Departamento de economía agrícola de la Universidad Católica de Chile.*

Reuniones OMC

Ginebra, Suiza

Agosto

31 Órgano Solución de Diferencias

Septiembre

14 Examen de las Políticas Comerciales - Trinidad y Tobago

16 Consejo de Aspectos de derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio - Sesión especial

16 Examen de las Políticas Comerciales - Trinidad y Tobago

22 Comité sobre agricultura

23 Comité sobre reglas de origen

23 Consejo para el comercio de servicios

23 Órgano de solución de diferencias - Sesión especial

26 Consejo para el Comercio de Servicios - Sesión Especial

27 Órgano de solución de diferencias

28 - 29 Comité sobre agricultura - Sesión especial

28 Comité sobre licencias de importación

29 Sub-comité sobre países menos adelantados

30 Consejo para el Comercio de Servicios - Sesión Especial

Eventos

26 y 27 de julio (por confirmar). **REUNIÓN DE VALORACIÓN CONJUNTA CAN – UE.** Lugar: Bruselas Información: www.comunidadandina.org

28 y 29 de julio. **IX REUNIÓN DE LA COMISIÓN TÉCNICA DE TRÁNSITO ADUANERO** Lugar: Guatemala Información: <http://www.sieca.org.gt>

10 al 13 de agosto. **INTERNATIONAL CONFERENCE ON SCIENCE AND TECHNOLOGY FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT.** Lugar: Kottayam, India Información: tel. +91-481-2420025, fax: +91-481-2401472, correo electrónico: mail@conferencesbc.org, Internet: www.conferencesbc.org

14 al 19 de agosto. **INTERNATIONAL CONFERENCE ON BUILT ENVIRONMENT ISSUES IN SMALL ISLANDS STATES.** Lugar: Kingston, Jamaica. Información: David Harrison, tel. 876-970-2242, fax: 876-970-2242, correo electrónico: daharrison@utech.edu.jm, Internet: http://www.cderra.org/cunews/uploads/utech_conf_aug2005.pdf

17 al 19 de agosto. **INTERNATIONAL ENERGY PROGRAMME EVALUATION CONFERENCE.** Lugar: Nueva York, Estados Unidos de América. Información: Cara Lee Mahany Braithwaite, tel. 1-608-231-2266, fax: 1-608-231-1365, correo electrónico: samb@LRCA.com, Internet: <http://www.iepec.org/>

Eventos

22 al 27 de agosto. **THIRD INTERNATIONAL CONFERENCE ON SUSTAINABLE AGRICULTURE FOR FOOD, ENERGY AND INDUSTRY.** Lugar: St. Catharines, Canadá Información: ICSA Conference Headquarters, fax: (1) 905-688-0748, correo electrónico: conference@icsagr-fei.org, Internet: <http://www.icsagr-fei.org/conference/>

25 al 28 de agosto. **WORKSHOP ON MANAGEMENT OF FOREST ECOSYSTEMS AND THEIR IMPACT ON THE GHG BUDGET.** Lugar: Savonlinna, Finland. Información: Marcus Lindner, European Forest Institute, tel. 358-13-252-0240, fax: 358-13-124393, correo electrónico: marcus.lindner@efi.fi, Internet: <http://www.efi.fi/events/extra/2005/ghg/>

5 al 7 de setiembre. **UNCTAD EXPERT MEETING ON METHODOLOGIES, CLASSIFICATIONS, QUANTIFICATION AND DEVELOPMENT IMPACTS OF NON-TARIFF BARRIERS.** Lugar: Ginebra. Internet: <http://www.unctad.org/Templates/Meeting.asp?intItemID=3411&lang=1>

26 al 27 de setiembre. **REUNIONES ANUALES DEL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL Y DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL 2005.** Lugar: Washington D.C. Internet: <http://www.imf.org/external/am/2005/index.htm>

Publicaciones

Banco Mundial (2005). *CAFTA-DR: desafíos y oportunidades para América Central.* Consultado el 30 de junio de 2005. Washington D.C.: The World Bank Group.

Comisión para la cooperación ambiental de América del Norte. (2005). *Áreas prioritarias de conservación: de Baja California al mar de Bering.* México: CCA.

CEPAL (2005). *El efecto del TLCAN sobre las importaciones agropecuarias estadounidenses provenientes de México.* México: CEPAL.

CEPAL (2005). *El tratado de libre comercio Centroamérica-Estados Unidos: implicaciones fiscales para los países centroamericanos.* México: CEPAL.

Gillette Hall y Harry Patrinos. (2005). *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004.* Washington DC: Work Bank.

Food and Agriculture Organization. (2005). *La FAO y el desafío de los objetivos del milenio: el camino por recorrer.* Bruselas: FAO.

Machinea, Santiago; Alicia Bárcena y Arturo León, Coordinadores (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe.* Santiago: CEPAL.

OECD. (2005). *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2005.* París: OECD.

OECD-FAO. (2005). *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2005.* París: OECD.

OMC (2005). *Informe sobre el comercio mundial: las normas, la 'deslocalización' y el transporte aéreo.* Ginebra: OMC.

OMC (2005). *Agricultural Outlook: 2005-2014.* Ginebra: OMC.

Oxfam International. (2005). *A Round For Free: How Rich Countries Are Getting A Free Ride On Agricultural Subsidies At The WTO.* Oxford: Oxfam Briefing Paper.