

# Puentes

Marzo - Mayo 2006

ENTRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Vol.VII No.2

## Negociaciones agrícolas apuntan al 19 de junio

El Presidente de las negociaciones sobre agricultura, Crawford Falconer (de Nueva Zelanda) afirmó el 30 de mayo, que en la semana del 19 de junio, circularía un texto preliminar con las “modalidades” de negociación para agricultura. Falconer presentará el documento a pesar de las continuas divisiones en materia de reducciones arancelarias y de subvenciones.

El Director General de la OMC, Pascal Lamy estableció finales de junio como fecha final para establecer modalidades. Lamy le solicitó a Falconer y al Presidente de las negociaciones sobre acceso a los mercados no agrícolas (AMNA) que elaboraran los textos basados en las negociaciones para el 19 de junio, de manera de permitirles a los ministros reunirse durante la última semana de junio para que establezcan los elementos de intercambio necesarios.

Un acuerdo sobre las modalidades de negociación en agricultura, requeriría acordar sobre los valores numéricos para la reducción de subvenciones y de aranceles, así como el número y tratamiento de los productos “sensibles” y “especiales” que serán protegidos de la reducción arancelaria.

En líneas generales, muchos Miembros han sostenido que la UE debió comprometerse a mayores reducciones arancelarias y los EEUU a mayores reducciones en materia de subvenciones.

Por tal motivo, los negociadores manifestaron que la situación en materia de ayuda interna aun continúa en el aire, debido a que quieren ver si los EEUU responden positivamente a las señales indirectas recientes de la UE sobre la posibilidad de mejorar un poco su oferta sobre acceso a los mercados.

No obstante, negociadores estadounidenses han desacreditado los rumores de la posibilidad que la UE modifique su posición significativamente. Recordemos que algunos negociadores de la UE sugirieron que Bruselas estaría dispuesta a profundizar, aunque no sea por mucho, su oferta en cuanto a la reducción de los aranceles agrícolas.

Un portavoz del Comisario de comercio de la UE, Peter Mandelson, dijo que la UE está dispuesta a ir más lejos en su oferta agrícola dentro de las negociaciones de la OMC, pero con condiciones. “Si las circunstancias lo permiten, es decir si los principales socios también ponen sobre la mesa una propuesta válida, la UE estará dispuesta a mejorar su oferta actual sobre agricultura”. No obstante, aclaró que de haber una mejora, no será una reducción promedio del 54%, según la propuesta del G-20 para los países ricos. La UE dice que su propuesta le permitiría hacer una reducción del 46%, aunque otros dicen que la reducción real podría ser de solo 39%.

Por otro lado, el Embajador de los EEUU ante la OMC, Peter Allgeier, dijo que las “pequeñas mejoras” a las que la UE hacía alusión serían escasas. EEUU sostiene que la UE necesita llegar a un punto intermedio entre la propuesta de una reducción del 54%, sostenida por el G-20, y la propuesta norteamericana en materia de acceso a los mercados agrícolas que establece una reducción arancelaria del 60%.

El sentimiento general es que será poco probable que la UE vaya a presentar una nueva propuesta de esas características, debido a la reticencia de muchos de los Miembros a apoyar la oferta existente. Sin embargo, la UE podría generar mayores oportunidades para otros países en materia de importación, introduciendo cambios menores en su fórmula de reducción arancelaria, o ampliando las nuevas cuotas de importación para productos sensibles. Una disminución en el número total de productos sensibles (la UE ha estado proponiendo un total de 8% de las líneas arancelarias) podría comportar mayor acceso a los mercados para las exportaciones de otros.

## EN ESTA EDICIÓN

- I Negociaciones agrícolas apuntan hacia el 19 de junio
- 4 Textiles y vestido, Asia se consolida y AL apuesta por asegurar preferencias
- 7 OMC, el reporte final en la disputa sobre productos biotecnológicos fue entregado a las partes
- 9 Caso Methanex cimienta camino para expropiación regulatoria y eventual confrontación en la OMC
- 11 Las novedades del capítulo laboral del TLC entre Perú y los Estados Unidos ~ **Diego López**
- 14 La Ronda de Doha para el desarrollo: ¿Qué es lo que está en juego para los pobres? ~ **Timothy A. Wise y Kevin P. Gallagher**
- 16 Hambre y Opulencia en las tierras del Plata, beneficios y riesgos de la privatización de los recursos de la biodiversidad ~ **Walter A. Pengue**
- 18 Salvaguardias e importaciones desde China ~ **Welber Barral y Carolina Munhoz**
- 20 Publicaciones

UNIVERSIDAD NACIONAL  
COSTA RICA

CINPE  
CENTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA  
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

ICTSD

PUENTES está disponible en: <http://www.ictsd.org/monthly/puentes>

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

Maximiliano Chab

Eduardo Escobedo Reachi

Greivin Hernández González

Carlos Murillo Rodríguez

#### Contribuyeron para este número

Maximiliano Chab

Eduardo Escobedo Reachi

Greivin Hernández González

Max Valverde

ISSN: 1563-0013

#### ICTSD

Director ejecutivo: Ricardo Meléndez Ortíz

7, chemin de Balexert

1219, Ginebra, Suiza

puentes@ictsd.ch

www.ictsd.org

#### CINPE

Director: Rafael Díaz

Asistente administración: Gabriela Vega Vindas

Tel.: (506) 263-4550

Apdo. Postal 555-3000

Heredia, Costa Rica

www.cinpe.una.ac.cr

La producción de **PUNTES** 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 **PUNTES**, envíe un correo electrónico a [puentes@ictsd.ch](mailto: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.

## Simulaciones muestran posibles impactos sobre subsidios y aranceles

No obstante no se haya avanzado substancialmente en las negociaciones, se han realizado ejercicios de simulación con valores numéricos para determinar como las principales propuestas agrícolas podrían afectar las políticas arancelarias y de subsidios actuales. Como muestra, se han tomado a algunos de los actores más importantes. Dichos ejercicios fueron presentados a todas las delegaciones el 22 de mayo.

Al respecto, los delegados de países en desarrollo dijeron que los cálculos sobre apoyo doméstico solo confirmaron lo que ellos ya sabían: que las propuestas hechas por la UE, los EEUU y Japón casi no tendrían efecto alguno en las sumas que están planeando pagar a los agricultores a lo largo de los próximos años. Canadá llevó a cabo la simulación que examinaba las implicancias que las propuestas en materia de ayuda interna de los EEUU, la UE, el G-10 (que incluye a Japón) y el G-20 podrían tener en los tres principales países que otorgan subsidios. El trabajo reveló que solo la propuesta del G-20 requeriría que los EEUU redujeran su actual nivel de subvenciones globales causante de distorsión del comercio.

En la Conferencia Ministerial de Hong Kong, los gobiernos acordaron en clasificar a los Miembros en tres estratos, en función de la reducción de subvenciones: en el primero se encuentra la UE, la cual tendría que realizar las reducciones más grandes; en el segundo se encuentran los EEUU y Japón; y en el tercero todos los otros países. Bajo esta estructura, el G-20 solicita que la UE aplique un recorte de 80% en el gasto para la ayuda interna global causante de distorsión del comercio, mientras que los EEUU y Japón deberían hacerlo en un 75%. La propuesta del G-10 requiere de una reducción en la ayuda del 75% para la UE y del 65% para los EEUU y Japón. Por su parte, los EEUU proponen un recorte del 75% para la UE y del 53% para Japón

y para ellos mismos (la mayor diferencia entre los dos estratos). La UE propone reducir su propio umbral para la ayuda interna global causante de distorsión del comercio en un 70%, y que los EEUU y Japón lleven a cabo reducciones del 60%.

Los ejercicios de simulación calcularon los efectos de cada una de las reducciones propuestas para la ayuda interna global causante de distorsión del comercio.

Según el Acuerdo marco de julio de 2004, los pagos hechos bajo el compartimiento azul tienen un límite del 5% del valor total de la producción. Un límite similar existe para la ayuda de *minimis* por productos específicos y no específicos otorgada por los países desarrollados. Los Miembros, incluyendo el G-20, están buscando limitar los dos tipos de ayuda de *minimis* a 1% del valor de la producción. Otros como los EEUU, han ofrecido 2.5%.

Un elemento a tener en cuenta es que los cambios en los límites de gasto

serán calculados en base al valor de la producción, por tal motivo, el periodo de tiempo elegido para determinar los valores de producción cobra relevancia. Muchos Miembros quieren que los cálculos estén basados en los valores de producción del periodo 1995-2000; fuentes reportaron que EEUU preferiría

el periodo 1999-2001. Por lo tanto la simulación examinó los resultados que podrían surgir para cualquier periodo base.

Los resultados de la simulación demostraron que la propuesta de los EEUU no alteraría la suma total de dinero que Washington gasta en ayuda causante de distorsión al comercio. De hecho, para cualquier periodo base, el límite permitido para la ayuda interna global causante de distorsión del comercio por los EEUU, luego de la reforma, rondaría los 22.5 mil millones de dólares estadounidenses, una suma mucho más elevada que los 19.500 mil millones de dólares gastados en el 2005. En contraste, la propuesta del G-20 recortaría la ayuda interna global causante

*“muchos Miembros han sostenido que la UE debió comprometerse a mayores reducciones arancelarias y los EEUU a mayores reducciones en materia de subvenciones”*

de distorsión del comercio de EEUU dejándola aproximadamente en 12.000 mil millones de dólares.

que, luego de una reforma interna, dichos niveles se encuentran por debajo de los límites obligatorios.

*“los cálculos sobre apoyo doméstico solo confirmaron [...] que las propuestas hechas por la UE, los EEUU y Japón casi no tendrían efecto alguno en las sumas que están planeando pagar a los agricultores a lo largo de los próximos años”*

La propuesta de los EEUU reduciría de manera substancial la ayuda del compartimiento ámbar, aún teniendo en cuenta los niveles de gasto actuales. Sin embargo, si la ayuda de *minimis* fuera limitada a un 2.5% del valor de la producción, los EEUU serían capaces de contar aproximadamente con 4.800 millones de dólares para este rubro. Gastos adicionales podrían ser exceptuados como ayuda de *minimis* por productos específicos. Es más, se le podría permitir, de manera controversial, a los EEUU que proteja sus pagos contra-cíclicos destinados a los agricultores (los cuales aumentan cuando el precio de mercado cae) en el nuevo compartimiento azul, creado en el Acuerdo marco de julio de 2004.

Las simulaciones también demostraron que la UE podría ver reducidos sus límites de la ayuda interna global causante de distorsión del comercio de 58.1 mil millones a un monto entre 22 y 34 mil millones de euros. No obstante, estas posibles reducciones harían necesario verdaderos cambios en las prácticas de la UE. La actual reforma de la Política Agrícola Común (PAC) ha planeado reducir las subvenciones causantes de distorsión del comercio a lo largo de los próximos años a los niveles buscados en las propuestas. Mucho de esto será consumado a través de la desvinculación de los pagos agrícolas de producción, de manera que puedan ser movidos al compartimiento verde, en el cual los subsidios están exentos de obligaciones de reducción. Con respecto a Japón, ninguna de las propuestas reducirá los actuales niveles de gasto debido a

Un ejercicio similar llevado a cabo por Australia, analizó los aranceles agrícolas aplicados en Australia, Brasil, Canadá, EEUU, India, Japón y UE. El ejercicio encontró que para Australia, Brasil e India, las propuestas del G-10, de la UE, del G-20 y de los EEUU, los dejarían con un nivel promedio de tarifas consolidadas que seguiría siendo mayor que sus actuales aranceles promedio aplicados.

Según la simulación, la propuesta de EEUU, que solicita reducciones arancelarias mucho más profundas por parte de los países en desarrollo, dejaría a la India con un arancel consolidado promedio de 38.3%, un poco por arriba del actual arancel promedio aplicado de 37.9%. La propuesta del G-20 podría reducir la tasa arancelaria consolidada de Brasil, de 35.7% a 25.7%, bastante por debajo de su arancel promedio aplicado de 10.13%. La misma fórmula reduciría la tasa consolidada de la India de 113.8% a 74.8%.

*“Los resultados de la simulación demostraron que la propuesta de los EEUU no alteraría la suma total de dinero que Washington gasta en ayuda causante de distorsión al comercio.”*

Esto no significa que otras propuestas podrían exceptuar a los productos de recortes arancelarios. La simulación muestra que las propuestas del G-20 y de la UE, dos de las que solicitan a los países en desarrollo una reducción arancelaria promedio de 36%, reduciría en un 18.1% las líneas arancelarias de la India, dejando un 21.7% del total de las importaciones agrícolas sujetas a nuevos aranceles

reducidos aplicados. La propuesta de los EEUU las reduciría en casi un cuarto, afectando el 26.5% de las importaciones agrícolas.

La India protestó argumentando que no existe ningún mandato para el uso de simulaciones de tarifas aplicadas, sin embargo no bloqueó los resultados del ejercicio. Muchos países son contrarios a discutir los aranceles aplicados, los cuales son comúnmente considerablemente más bajos que los aranceles consolidados. Esto es debido a que las reducciones de subsidios y de aranceles de la OMC han sido hechas tradicionalmente a partir de tarifas consolidadas, y ellos temen que al enfocarse en tarifas aplicadas pueda liberar el camino para una fórmula que finalice por penalizarlos por cualquier liberalización autónoma que hayan podido llevar a cabo.

## La agenda delineada hacia el 19 de junio

En cuanto a los pasos a seguir, Falconer mantendrá reuniones informales sobre ayuda interna durante la primera semana de junio y luego comenzará las discusiones en materia de acceso a los mercados. Al respecto, el Presidente planea realizar un documento en donde figurarían todos los temas sobre acceso a los mercados.

El mismo se entregaría antes de la reunión del 9 de junio, la que adelantó que podría continuar durante el fin de semana. La semana siguiente, que comienza el 12 de junio, será utilizada para abordar el tema sobre competencia a las exportaciones.

Falconer remarcó que si los ministros y negociadores se van a encontrar al final de junio como está previsto, será de vital importancia que el texto preliminar contenga un número considerable de decisiones a tomar. Por tal motivo, impulsó a los negociadores a utilizar el tiempo restante, antes del 19 de junio, para acortar sus diferencias.

<sup>1</sup> La ayuda interna global causante de distorsión del comercio, incluye: la ayuda interna causante de distorsión al comercio del compartimiento ámbar, los pagos parcialmente desacoplados del compartimiento azul, la ayuda de *minimis*, y el nivel permitido de ayuda causante de distorsión al comercio permitida bajo las normas de la OMC.

## Textiles y vestido, Asia se consolida y AL apuesta por asegurar preferencias

Tras más de un año de haber finalizado el sistema de cuotas establecido en el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV), las previsiones que situaban a países asiáticos como los mayores beneficiarios de la caducidad del mismo se van materializando. Por su parte, los países latinoamericanos pierden terreno en su principal mercado, los Estados Unidos (EEUU), a la vez que consolidan y amplían sus condiciones de acceso a dicho mercado.

El ATV, firmado en 1993, intenta incorporar, paulatinamente, a los sectores de textiles y vestido (TYV) dentro de las disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), mas precisamente en el Acuerdo sobre Aranceles y Comercio (GATT). El mismo comprendía un proceso transitorio dividido en cuatro etapas. La primera se inició en enero de 1995 e implicaba que cada país firmante que aplicara el sistema de cuotas de importación, integrara productos del Anexo del ATV que hubiesen representado no menos del 16% de volumen del total de las importaciones de textiles y vestuario en 1990. La segunda etapa se inició en enero de 1998 y ésta implicaba integrar, adicionalmente, al menos el 17% de las importaciones de textiles y vestuario tomando como referencia el año de 1990. La tercera etapa se inició en enero de 2002, en ésta se debía agregar un 18% de productos anteriormente manejados mediante cuotas. La cuarta etapa se materializó el 1o de enero de 2005, integrando el remanente de las importaciones (49%) a las reglas de la OMC, con la consiguiente expiración del Acuerdo. Cabe agregar que el ATV contemplaba la posibilidad de que los países signatarios aplicaran salvaguardias específicas a los productos que no estuvieran integrados en el GATT en cualquiera de las etapas.

Sobre los efectos que la finalización del sistema de cuotas para los productos textiles y vestido causaría, la evidencia muestra dos tendencias de particular interés en nuestro análisis. En primer lugar, el desmantelamiento de gran parte de la industria nacional de textiles y vestido en los países de la OMC que aplicaban cuotas (Canadá, los EEUU, Noruega y la Unión Europea). Durante el período 1999-2004, la industria textil estadounidense perdió un tercio (220.000) de los puestos de trabajo y la industria de prendas de vestir más de la mitad (347.000) <sup>1</sup>. En segundo lugar, la consolidación de varios

países asiáticos como los principales productores y exportadores mundiales de estos productos, en detrimento de las exportaciones de Latinoamérica y África. Estimaciones del 2004, señalaban que China aumentaría su porción del mercado estadounidense de textiles hasta el 18% y el del vestuario hasta el 50%, e India triplicaría su porción del mercado estadounidense de vestuario abasteciendo el 15% del mismo <sup>2</sup>.

Esta segunda tendencia, es de particular relevancia para América Latina (AL) puesto que implica la pérdida de su principal mercado de exportación de TYV: los EEUU. En 2000, la participación de las exportaciones mexicanas (principal proveedor latinoamericano de TYV de los EEUU) comenzó a caer, mientras que, a partir de 2001, la participación China aumentó aceleradamente. La tercera fase de implementación del ATV, iniciada en 2002, culminó en 2005 con un aumento anual de las importaciones desde China por parte de los EEUU de 29%, medidas en términos del valor de exportación (52% en términos de volumen medido como metros cuadrados equivalentes), mientras que las de México cayeron anualmente un 4,9% (4,5% en volumen), las de los países signatarios del CAFTA-RD (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana), aumentaron anualmente en 2,3% (-2,7% en volumen) y las de los países beneficiarios de la Ley de promoción comercial y erradicación de la droga (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, ATPDEA, por sus siglas en inglés), aumentaron anualmente en 31,7% (23,1% en volumen) <sup>3</sup>.

La cuarta y última fase del proceso de implementación del ATV auguró un panorama incluso más complejo para los productores de TYV latinoamericanos. Muestra de ello es que tan sólo un año después de implementado, casi todos los

países experimentaron fuertes caídas en sus exportaciones de TYV hacia los EEUU (ver cuadro 1). En el caso de la Unión Europea (UE) la situación es similar, Brasil disminuyó su cuota de mercado en 2005, al pasar de 0,4% a 0,3%, mientras que Perú la duplicó al pasar de 0,1% a 0,2% <sup>4</sup>. Por su parte, China aumentó su participación en las importaciones de la UE en ocho puntos porcentuales alejándose de sus competidores y abarcando el 29% del mercado. Las importaciones de TYV de la UE desde China y la India aumentaron 41% y 18%, respectivamente, en 2005. Dentro de los diez principales abastecedores de TYV de la UE, además de los casos mencionados, únicamente Turquía logró aumentar sus exportaciones en 2005 (4%) con lo que logró conservar su cuota de mercado (15%).

### El mercado de TYV de los EEUU

A pesar de la cercanía del mercado y las preferencias arancelarias con las que cuentan las exportaciones de TYV en muchos países de AL, como mencionamos, el 2005 trajo amargos resultados para la mayoría de éstos.

Uno de los casos más dramáticos es el de México, quien, a pesar de seguir siendo el segundo proveedor de TYV de los EEUU y formar parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), perdió, en tan sólo un año, 1,2 puntos porcentuales de su cuota de mercado. De igual manera, países de la Cuenca del Caribe como El Salvador, República Dominicana y Honduras, para los que las exportaciones de TYV representan su principal rubro de exportación <sup>5</sup>, y se benefician de la *Caribbean Basin Trade Partnership Act* (CBTPA), vieron caer sus exportaciones de TYV hacia los EEUU así como su participación en dicho mercado. Al contrario, dentro de los productores latinos con cuota de mercado relevante en el mercado de TYV



de los EEUU, únicamente Perú y Nicaragua lograron aumentar sus exportaciones así como su cuota de mercado en 2005.

A todas luces, es claro que dentro de los países exportadores de TYV, los mayores ganadores del fin del ATV están siendo China, la India, Indonesia, Pakistán Vietnam y Bangladesh, cuyas tasas de crecimiento en 2005 alcanzaron hasta el 50%, para el caso de China. Bangladesh por su parte, sustituyó a Corea dentro de la lista de los 10 principales proveedores de TYV de los EEUU en los años 2004-2005 (ver cuadro 1).

El vestuario es el rubro de exportación más importante para los países de AL hacia los EEUU. Las exportaciones de textiles únicamente son significativas para México con más del 7% del mercado importador estadounidense, y cerca del 1% para Brasil<sup>6</sup>. Sin embargo, el vestuario es el rubro en el que China es más competitiva y en el que los países latinoamericanos están perdiendo participación de mercado de una forma más acelerada.

El crecimiento de las exportaciones chinas de TYV ha sido tan grande que además de haber propiciado la activación de medidas de salvaguardia en países desarrollados como los EEUU y la UE, deben enfrentar estas medidas en países en desarrollo productores de TYV como Brasil y México<sup>7</sup>.

## La respuesta latinoamericana

Ante esta difícil situación, los países de AL siguen utilizando distintas estrategias para preservar su cuota en el mercado de

TYV de los EEUU, y los empleos que ésta les genera en sus economías<sup>8</sup>. La principal estrategia ha sido la de consolidar y ampliar las preferencias unilaterales para el

CBTPA que firmaron el CAFTA-DR y de Colombia, Ecuador y Perú, beneficiarios de la ATPDEA y que se inclinaron por negociar un acuerdo comercial con los EEUU.

Sin embargo, la evidencia empírica no garantiza el éxito de esta. Muestra de ello es el caso de México, quien a pesar de su vecindad con los EEUU y contar con un acuerdo comercial desde 1994, no escapa a la tendencia de pérdida del mercado de TYV experimentada por el resto de países del área. Esto puede ser muestra además, de que sin la implementación de políticas industriales que aumenten la competitividad del sector de TYV, los países no son capaces de aprovechar las oportunidades que ofrezca la mejora en las condiciones de acceso al mercado de los EEUU.

Otro elemento importante en este sentido, es que analistas sugieren que los regímenes preferenciales para el comercio de TYV impulsados por los EEUU para países de AL, han “truncado el proceso de industrialización nacional respecto al vestuario”<sup>9</sup>, dado que tienen como fin salvaguardar la competitividad de las empresas estadounidenses de TYV en su propio mercado. Los regímenes de producción compartida consisten en que las importaciones de TYV que entran en los EEUU desde AL, únicamente pagan aranceles sobre el valor que se les agrega en estos países, básicamente salarios. Esto ha propiciado que la “maquila” no se encadene

a las economías nacionales abasteciéndose de insumos, ni tampoco ha favorecido la incorporación de mano de obra calificada. Aún más, el establecimiento de la maquila en AL tradicionalmente se realiza en zonas

**Cuadro 1**  
**EEUU: importaciones de productos textiles y vestuario de países seleccionados 2004 y 2005**

(valor)

País	Cuota de mercado (%)		Tasa de crecimiento (%)	
	2004	2005	2004	2005
Argentina	0.0	0.0	48	14
Bolivia	0.0	0.0	18	-8
Brazil	0.6	0.5	8	-3
Chile	0.0	0.0	120	9
Colombia	0.7	0.7	19	-3
Costa Rica	0.6	0.5	-12	-7
Dominican Rep	2.4	2.0	-3	-9
Ecuador	0.0	0.0	10	-4
El Salvador	2.0	1.7	0	-6
Guatemala	2.2	1.9	11	-7
Honduras	3.1	2.8	7	-2
Mexico	9.5	8.3	-2	-7
Nicaragua	0.7	0.8	23	20
Panamá	0.0	0.0	-15	9
Paraguay	0.0	0.0	-67	-9
Peru	0.8	0.9	35	18
Uruguay	0.0	0.0	21	-14
Venezuela	0.0	0.0	-27	-17
Total general	100	100	8	7

**Principales proveedores en 2005**

País	Cuota de mercado (%)		Tasa de crecimiento (%)	
	2004	2005	2004	2005
China	17.4	24.5	25	50
México	9.5	8.3	-2	-7
India	4.6	5.5	13	26
Hong Kong	4.6	3.9	4	-9
Canada	3.9	3.4	1	-6
Indonesia	3.0	3.4	12	18
Pakistan	3.0	3.2	15	13
Vietnam	3.0	3.0	8	5
Honduras	3.1	2.8	7	-2
Bangladesh	2.3	2.6	7	20

Fuente: Elaboración propia con base en USITC.

comercio de TYV que los EEUU les brindan por medio de programas especiales, convirtiéndolas en derechos exigibles a través de acuerdos comerciales. Éste es el caso de los países beneficiarios de la

## Reuniones OMC

Ginebra, Suiza

### Junio

- 12- 14 Comité sobre Comercio y Ambiente - Sesión Especial
- 12 - 13 Consejo sobre Aspectos de Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio - Sesión Especial
- 15 Grupo de trabajo sobre comercio y transferencia de tecnología
- 19 - 23 Semana de servicios
- 19 - 23 Semana de reglas
- 19 Órgano de solución de diferencias
- 19 - 20 Grupo de trabajo sobre regulaciones domésticas
- 28 - 30 Comité sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

### Julio

- 3 - 4 Órgano de Solución de Diferencias - Sesión Especial
- 6 Comité sobre Comercio y Ambiente
- 10 - 14 Comité sobre Compras de Gobierno
- 14 Consejo para el Comercio de Servicios - Sesión Especial
- 17 - 21 Semana de Acceso a Mercados de Bienes no Agrícolas
- 18 Grupo de Trabajo sobre Comercio, Deuda y Finanzas
- 19 Comité sobre Comercio y Desarrollo
- 19 Órgano de Solución de Diferencias
- 24 Examen de las Políticas Comerciales de Nicaragua
- 24 - 26 Grupo de Negociación sobre Facilitación de Comercio
- 27 - 28 Consejo General

libres de exportación o áreas libres del pago de impuestos bajo condición de que exporten toda su producción, con lo que el aporte de estas empresas al desarrollo de las economías locales es mucho más limitado.

De esta manera el panorama para crear una industria desincentivada por muchos años resulta complejo para países como México y los beneficiarios de la CBTPA, lo cual limita el aprovechamiento de las oportunidades que podrían ofrecer acuerdos comerciales que los países de AL han firmado con los EEUU, y que relajan las reglas de origen y permiten incorporar insumos regionales sin ser castigados con aranceles.

Más aún, algunos estudios estiman que la estrategia que está dando mejores resultados para el sector de vestuario en países de la Cuenca del Caribe, es la utilización de insumos asiáticos de menor costo. El caso más claro es el de Nicaragua, país que aumentó en 20% sus exportaciones de vestuario a los EEUU en 2005 y quien tiene el más bajo contenido de materia prima estadounidense en sus exportaciones<sup>10</sup>.

Por otra parte, para los países asiáticos, el auge exportador de TYV radica en elementos diametralmente opuestos. Bajos costos en países como Bangladesh, China y la India, y servicios más sofisticados con mano de obra calificada en Corea, Hong Kong y Taiwán.

Está claro que si el objetivo en el fondo es promover el desarrollo sostenible de la región, a AL no le conviene entrar en la lógica competitiva de bajos costos laborales para ser exitosa en el mercado de TYV. Entrar a competir bajo esta lógica podría implicar una "carrera hacia el fondo" en términos de estándares laborales, y con ello ganar competitividad con base en un *dumping* social.

A diferencia del caso de México y los países de la CBTPA, otros exportadores de TYV de Asia tienen una industria regional, y en algunos casos local, encadenada y consolidada. Mediante ésta son capaces de responder de manera efectiva a las nuevas exigencias del mercado y de las grandes cadenas compradoras que definen en gran medida el reparto del mercado de TYV. El desarrollo, vinculación e innovación de dichos sistemas les han permitido apropiarse de nichos de mercado y márgenes de rentabilidad que les aseguran

su participación y desarrollo en el comercio mundial de TYV.

La pregunta aquí es ¿podrán los productores de AL de TYV adecuarse a tiempo a estos cambios en momentos en que las agendas de negociación comercial multilateral y bilateral tienden a limitar cada vez más el espacio de los gobiernos para implementar políticas industriales?

<sup>1</sup> Committee for the Implementation of Textile Agreements. (2004). *Request For Reapplication Of Safeguards Brassieres And Other Body Supporting Garments* (Category 349/649) Imported From The People's Republic Of China. Washington DC.

<sup>2</sup> Nordas, Kyvik, Hildegunn. (2004). *The Global Textile and Clothing Industry post the Agreement on Textiles and Clothing*. World Trade Organization: Ginebra.

<sup>3</sup> Kuwayama, M. & Cordero, M. (2005). *Implicancias del término del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestuario (ATV) para América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

<sup>4</sup> Las estimaciones se hicieron con base en el valor de exportación según estadísticas de Eurostat.

<sup>5</sup> Particularmente el vestuario que representa al menos el 38% de las exportaciones totales, en el caso de Honduras, y más del 60% en el caso de El Salvador, ver Kuwayama & Cordero, 2005: 17.

<sup>6</sup> La participación de las importaciones de textiles de éstos países también disminuyó en 2005, al igual para la mayor parte de los países latinoamericanos. Por su parte China y la India experimentaron tasas de crecimiento de sus exportaciones de textiles hacia los EEUU de 44% y 11%, respectivamente. Estimaciones con base en estadísticas de USITC.

<sup>7</sup> Ver Brasil y China acuerdo sobre textiles *Puentes Quincenal* III, 3 15 de febrero de 2006 y Textiles: México mantiene aranceles compensatorios a importaciones chinas. (2006). *Puentes Quincenal*. III-5.

<sup>8</sup> Se estima que para los siete principales exportadores de TYV de la región, dicha actividad generó 1,3 millones de empleos directos en 2003. Cfr. Condo, Arturo, et al (2004). *El sector textil exportador latinoamericano ante la liberalización del comercio*. San José: CLADS, INCAE.

<sup>9</sup> Mortimore, Michael. (2003). *Illusory Competitiveness: The Apparel Assembly Model of the Caribbean Basin*. Maastricht: United Nations University.

<sup>10</sup> Mazzei, Umberto. (2005). *Las preferencias textiles de USA: un espejismo*. IREI: Ginebra.

# OMC, el reporte final en la disputa sobre productos biotecnológicos fue entregado a las partes

El 10 de mayo de 2006, el Grupo Especial (GE) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), entregó a la partes su decisión final acerca del caso *CE- Aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*<sup>1</sup>. La parte sustantiva del informe no habría cambiado con respecto al informe preliminar entregado a la partes el 7 de febrero<sup>2</sup>.

Del análisis de las conclusiones finales provisionales del GE<sup>3</sup>, se puede notar que este último ha hecho suyos algunos de los reclamos de los demandantes sin entrar en un análisis de fondo respecto a la normativa comunitaria en materia de organismos genéticamente modificados (OGM).

En el informe preliminar, el GE sugería que varios aspectos del proceso para aprobar nuevos OGM, empleado por la Unión Europea (UE) y por sus Estados miembros, contravienen el Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF). No obstante, el GE se mostró interesado en remarcar que dicho informe no examina la posible inocuidad o nocividad de los productos biotecnológicos, y no analiza la legitimidad de la normativa comunitaria en materia de biotecnología.

En términos generales, la controversia se originó a partir de la solicitud de consultas<sup>4</sup> a las Comunidades Europeas (CE) por parte de EE.UU., Canadá y Argentina, por entender que las CE no habían aprobado nuevos productos OGM desde 1998. Según los actores, tal medida constituía una moratoria de facto que, conjuntamente con las prohibiciones de importación y comercialización dentro del territorio comunitario por parte de algunos Estados miembros, violaban las normas de la OMC debido a que dichas medidas no estaban científicamente comprobadas.

En agosto de 2003, luego de recibir solicitudes, por parte de los actores, para la instauración de un GE, el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (OSD) decidió el establecimiento de un GE único para que entendiera el asunto.

## El reclamo de los actores

El reclamo de los actores se puede sintetizar en tres tipos de medidas que se presumen incompatibles con el MSF y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la OMC.

- La alegada moratoria general de la UE para la aprobación de nuevos productos biotecnológicos. En este punto los actores alegaron que desde 1998, y hasta el momento de interponer la demanda<sup>5</sup>, la UE había suspendido la aprobación de dichos productos. Como contraparte la UE argumentó que no existía tal moratoria general y que solo se trataba de una práctica aislada y como tal, no constituía una medida objeto de sanción.

- Las prohibiciones a nivel nacional en varios Estados miembro de la UE, para la importación y comercialización de productos biotecnológicos específicos. Los reclamantes sostuvieron que Francia, Alemania, Austria, Italia, Luxemburgo y Grecia mantenían prohibiciones de comercialización nacional y de importación de productos biotecnológicos, aun cuando los mismos ya habían sido aprobados por la Comisión para la importación y la comercialización dentro del territorio comunitario. Por su parte, las CE argumentaron que dichas medidas eran de carácter provisional y fueron tomadas como medidas precautorias bajo el artículo 5.7 del acuerdo MSF, el cual permite a los Miembros de la OMC adoptar provisionalmente medidas MSF ante la ausencia de evidencia suficiente.

## El informe definitivo recoge los reclamos de los actores

En términos generales, el GE llegó a la conclusión de que los tres tipos de medidas (la moratoria de facto, las medidas comunitarias para productos biotecnológicos específicos y las prohibiciones por parte de algunos Estados miembro) eran medidas fitosanitarias según el

Acuerdo MSF.

Por razones de economía procesal, el GE no se pronunció acerca de posibles violaciones de otras disposiciones del acuerdo MSF, así como del GATT o del OTC.

Según el informe provisional, la UE efectivamente ha aplicado una moratoria “de facto” en la aprobación de productos biotecnológicos durante el periodo de junio de 1999 a agosto de 2003. El GE remarcó que debido a la moratoria los procedimientos individuales de aprobación

*“El GE ha hecho suyos algunos de los reclamos de los demandantes sin entrar en un análisis de fondo respecto a la normativa comunitaria en materia de organismos genéticamente modificados”*

- El fracaso por parte de la UE en la aprobación de productos biotecnológicos específicos. Los actores alegaron que el fracaso de la UE en lo que se refiere a la consideración de solicitudes específicas para la aprobación de productos biotecnológicos, también constituye una violación a los Acuerdos de la OMC. Nuevamente, la UE argumentó que dicho fracaso, en un determinado periodo de tiempo, no puede ser entendido como una medida. El mismo solamente podría ser objeto de disposiciones relativas a las solicitudes.

se han llevado a cabo generando demoras indebidas, violando así el artículo 8 y el anexo C del Acuerdo MSF, el cual establece reglas para tales procedimientos de aprobación.

Cabe resaltar, que el GE no hizo lugar a los reclamos en otras alegaciones, incluyendo aquellas que sostenían que la moratoria de facto no estaba basada en evaluaciones de riesgo o en principios científicos.

Con respecto a las medidas para productos específicos, el GE llegó a conclusiones similares, argumentando que la aprobación de productos biotecnológicos ha sido aplazada excesivamente, para 24 de los 27 productos en cuestión.

En cuanto a las “medidas de salvaguardia” aplicadas por Francia, Alemania, Austria, Italia, Luxemburgo y Grecia, bajo forma de prohibiciones a nivel nacional a la importación y venta de productos biotecnológicos ya aprobados por la UE, las mismas fueron encontradas incompatibles con la normativa OMC. El GE remarcó que el informe no cuestiona la normativa comunitaria en materia de procedimientos de aprobación, que permite a los Estados miembros imponer medidas sanitarias y fitosanitarias que difieren de las medidas generales de la UE. De hecho, el GE analizó las prohibiciones impuestas en base a la propia legislación comunitaria. No obstante, el informe preliminar concluía argumentando que la evidencia científica disponible era suficiente para poder llevar a cabo una evaluación de riesgo, debido a que el comité científico de la UE ya había evaluado los riesgos de los productos biotecnológicos y había

“demandados” no habían llevado a cabo evaluaciones de riesgo en concordancia con los requisitos del Acuerdo MSF que podría haber “apoyado razonablemente tal prohibición”.

## Recomendaciones del GE

Aparentemente el GE no ha hecho recomendaciones acerca de lo que la UE debería hacer en referencia a la moratoria de facto, debido a que encontraron que la misma ya había sido levantada, con la aprobación de un “número relevante de productos biotecnológicos” en el 2004, algunos meses después del establecimiento del GE.

En cuanto a las medidas específicas, el GE instó a la UE que adecue las medidas “de conformidad con sus obligaciones en el marco del Acuerdo MSF”. Concretamente le solicitó que complete el proceso de aprobación para las solicitudes pendientes.

De la misma manera, el informe preliminar solicita que las prohibiciones mantenidas a nivel nacional cumplan con la normativa OMC, lo que implicaría una revocación de las mismas o que se lleven a cabo evaluaciones de riesgo que respeten las normas del Acuerdo MSF y que justifiquen las medidas.

## Habrà que esperar que el informe definitivo se haga público

La UE y los EE.UU. mantienen posturas diametralmente opuestas en cuanto a los resultados del informe preliminar. La Comisión Europea se apuró a decir que el informe no afecta la regulación actual debido a que la moratoria de 6 años finalizó en el 2004. La UE remarcó que actualmente no

existe ninguna moratoria, ya que se han aprobado más de 30 productos biotecnológicos nuevos y las implicancias

de la disputa en cuestión en los actuales procesos de aprobación serán mínimos, debido a que el informe preliminar no afecta al marco regulatorio que entró en

*“Con este escenario, podemos decir que la ecuación existente entre principio de precaución y libre comercio aun no ha sido resuelta por el GE”*

vigor en el 2004. No obstante, analistas han sugerido que la solicitud del informe acerca de que las prohibiciones nacionales deben estar justificadas por una evaluación de riesgo, podría tener impacto en los 6 Estados miembros de la UE que actualmente imponen esa prohibición. Por su parte los EE.UU. sostienen que la moratoria sigue en pie debido a que los productos biotecnológicos aprobados fueron muy pocos.

Con este escenario, podemos decir que la ecuación existente entre principio de precaución y libre comercio aun no ha sido resuelta por el GE. Creemos que habrá que esperar hasta que se conozcan las 1050 páginas del informe final para saber cual es la posición de la OMC al respecto. El reporte, que podrá ser apelado, será entregado al público en seis semanas, no obstante algunas fuentes han sugerido que esto no sucederá antes del mes de septiembre.

*“Aparentemente el GE no ha hecho recomendaciones acerca de lo que la UE debería hacer en referencia a la moratoria de facto, debido a que encontraron que la misma ya había sido levantada, con la aprobación de un “número relevante de productos biotecnológicos” en el 2004”*

concluido que los mismos eran seguros. Esta fue la base utilizada para encontrar que los Estados miembros de la UE

<sup>1</sup> Ver Comunidades Europeas — Medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos. WT/DS291; WT/DS292; WT/D293.

<sup>2</sup> Para mayor información ver Puentes Quincenal, Vol III, Num. 10, 23 de mayo de 2006

<sup>3</sup> Las conclusiones y recomendaciones preliminares del grupo especial están disponibles en inglés en <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refid=78475>

<sup>4</sup> EE.UU. y Canadá solicitaron el 13 de mayo de 2003, la celebración de consultas a las CE, la Argentina hizo lo propio el 14 de mayo de 2003.

<sup>5</sup> La presentación de la demanda de los EE.UU. se llevó a cabo el 21 de abril de 2004.



# Caso Methanex cimienta camino para expropiación regulatoria y eventual confrontación en la OMC

Esta nota examina brevemente algunas de las implicaciones que tiene la resolución del Tribunal Arbitral en el caso *Methanex Corp. vs. Estados Unidos de América*<sup>1</sup>, ventilado bajo la égida del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En particular, se señalará el cambio en la interpretación de la regla del trato nacional en relación con la jurisprudencia que hasta ahora han mantenido previos tribunales arbitrales del TLCAN y en la Organización Mundial del Comercio (OMC), las implicaciones sobre la expropiación regulatoria y la apertura a la participación pública.

Methanex es una compañía canadiense fabricante de metanol, uno de los componentes clave del éter metil terbutílico (MTBE, por sus siglas en inglés). El MTBE es un aditivo para gasolina que eleva el contenido de oxígeno en el combustible, permitiendo una mejor combustión y, por lo tanto, menores emisiones. En 1999, el Estado de California anunció su intención de prohibir el MTBE debido a que, producto de la liberación de gasolina al ambiente, este componente estaba contaminando el agua potable. Esta norma fue el detonante de la litis que examinaremos a continuación.

## Trato nacional y “circunstancias similares”

La prohibición californiana del MTBE afectó tanto a los productores minoritarios estadounidenses como a Methanex. Al prohibir el MTBE, se generó una transformación en el mercado de oxigenantes, hasta entonces dominado por Methanex. Esto por cuanto los productores estadounidenses de etanol, un aditivo sustitutivo del MTBE utilizado para los mismos propósitos, entraron a dominar en un mercado antes dominado por el metanol.

Para Methanex, California en realidad pretendía favorecer a los productores locales de etanol. Según la compañía, el etanol es inferior al metanol desde un punto de vista ambiental y económico, y sólo se utiliza en los Estados Unidos debido a la protección doméstica. Methanex demandó la ilegalidad de la orden ante un tribunal arbitral del TLCAN por violación del principio de trato nacional. De acuerdo con Methanex, las compañías productoras de etanol se hallaban en “circunstancias similares” (por ofrecer un producto que

aunque diferente era sustitutivo) pero a ellas no les alcanzó la prohibición, en violación del trato nacional.

La cuestión clave aquí es: ¿en qué consisten las “circunstancias similares”? Además, ¿cuál es el criterio de comparación? Si las circunstancias son disímiles, entonces cualquier diferenciación es consistente con el TLCAN. Pero, si por el contrario son “similares”, la diferenciación sólo puede ser consistente con la norma si ésta no otorga protección a la producción doméstica o un tratamiento menos favorable a los inversionistas extranjeros.

*“Methanex argumentó que se debía aplicar una interpretación expansiva y comparársele con el trato recibido por las compañías productoras de etanol, pues al ser un producto sustitutivo del MTBE, esto hace que estas compañías estén en “circunstancias similares””*

¿Cuáles circunstancias deben tomarse en cuenta para este caso? Methanex argumentó que se debía aplicar una interpretación expansiva y comparársele con el trato recibido por las compañías productoras de etanol, pues al ser un producto sustitutivo del MTBE, esto hace que estas compañías estén en “circunstancias similares”. Se apoyaron en lo dispuesto por la jurisprudencia arbitral del TLCAN en el caso *Canadá vs. S. D. Myers Inc.* En este caso se aplicó un criterio amplio de competencia o sector económico para definir la existencia de discriminación<sup>2</sup>. En otras palabras, el Panel arbitral no se atuvo a una comparación de producto nada más, sino a una aproximación sectorial.

Además, Methanex pidió incorporar interpretaciones jurisprudenciales que se han dado bajo el sistema de solución de diferencias de la OMC. No obstante se trata de un Organismo y tratado comercial diferente, existe amplia jurisprudencia que ha examinado el significado del término “productos similares” para efectos de juzgar si medidas estatales han incumplido el principio de trato nacional. Si bien el concepto de “productos similares” se refiere al intercambio de bienes y es diferente del de “circunstancias similares”, aplicable a inversiones, Canadá sugirió una interpretación analógica. Estados Unidos se opuso a esto, pues una cosa es “productos similares” y otra “circunstancias similares.”

Tanto a nivel del TLCAN como de la OMC, más que una definición unívoca, se ha adoptado una interpretación de “acordeón” pues se expande o contrae según las particularidades del caso. Para definir cuándo un producto es similar a otro, la OMC ha tomado en cuenta las características intrínsecas de los productos en cuestión, la similitud del uso final

del producto en el mercado, la composición y procesos de manufactura y los gustos y hábitos de los consumidores, los cuales varían de país en país.<sup>3</sup>

El Tribunal Arbitral rechazó estos argumentos, indicando que las circunstancias de Methanex no sólo eran similares sino *idénticas* a las de las compañías estadounidenses productoras de etanol, de las cuales existían varias<sup>4</sup>. No aceptó compararla con todos los productores de otros aditivos oxigenantes, aunque se hallaran en una situación directamente competitiva, pues según el Tribunal se trata de empresas productoras de bienes diferentes y por lo tanto no se hayan en “situaciones similares”. Al ser las

circunstancias disímiles, la diferenciación no es discriminatoria. Del mismo modo, como la prohibición de los Estados Unidos afectaba de la misma forma a los fabricantes nacionales de etanol, no se encontró discriminación.

*“resulta difícil comprender por qué el Tribunal no menciona el requisito de indemnización contenido en el punto d) del Artículo 1100 del TLCAN”*

En términos legales, es interesante analizar la aparente contradicción que se crea con la jurisprudencia de la OMC. Se abre aquí la posibilidad de que Canadá trate de reabrir este caso ante la OMC. Sería posible que con una interpretación más amplia de “circunstancias similares” (incluyendo a los productores de etanol, tal y como ha sido la tónica en los casos ante la OMC), Canadá logre demostrar una discriminación injustificada. Ante la falta de un acuerdo multilateral de inversiones en la OMC, la disputa se podría presentar bajo las normas del GATT, enfocándose entonces en la violación del trato nacional de productos canadienses como estrategia para evitar la excepción de cosa juzgada.

### La expropiación y la “expropiación regulatoria”

El concepto de expropiación bajo el TLCAN no solo incluye la toma deliberada de posesiones, sino también la interferencia en el uso de la propiedad que tiene como efecto privar al propietario, en todo o en parte, del uso de los beneficios razonables y esperables que su inversión hubiera generado, tal y como fue establecido en el caso *México vs. Metalclad*<sup>5</sup>. En el mismo orden de ideas, en el caso *S. D. Myers v. Canada* ya se había establecido que la porción de mercado es una inversión capaz de generar reclamos por expropiación<sup>6</sup>.

Según Methanex, la prohibición del MTBE era una expropiación indirecta en los términos anteriores, pues aunque no existía transferencia formal del título de propiedad o de sus bienes, en la práctica se les estaba

despojando de su propiedad y mercado. Así las cosas, Methanex clamaba por ser indemnizada. El Tribunal Arbitral rechazó este argumento señalando que esto se podría aceptar únicamente en caso de que “se hayan hecho compromisos específicos por parte del gobierno regulador al entonces inversionista extranjero putativo contemplando la posibilidad de inversión de que el gobierno se abstendría de tal regulación”<sup>7</sup>. Methanex nunca entró al mercado de California bajo promesas de ausencia de regulación.

Sin embargo, resulta difícil comprender por qué el Tribunal no menciona el requisito de indemnización contenido en el punto d) del Artículo 1100 del TLCAN. Según se desprende de la lectura dicho artículo, todos los requisitos del mismo –incluyendo indemnización– deben ser tomados en su conjunto, es decir, son condiciones *sine qua non* para que se dé una expropiación legal. Pero el Tribunal lo que hace es dejar de lado el requisito de la indemnización, sin explicar por qué, e introduce otro requisito, la presencia de garantías de que no se regulará en cierto sentido.

Se desprende entonces que las expropiaciones “regulatorias”, es decir, aquellas expropiaciones que provienen de normas *prima facie* neutrales, no discriminatorias, apegadas al principio de legalidad y por causa de utilidad pública no son indemnizables pues no se trata de expropiaciones en sentido estricto, aún cuando causen un perjuicio económico directo a la inversión.

El objetivo fundamental de los tratados de inversión es provocar cambios en las relaciones de poder entre inversionistas y Estados al controlar la toma de decisiones entre estos, debilitando la autoridad de los Estados nacionales sobre ciertas cuestiones o transfiriendo la autoridad a otros tomadores de decisiones (por ejemplo, tribunales arbitrales internacionales)<sup>8</sup>. En este caso, curiosamente se da más bien un control en sentido inverso: se refuerza el poder estatal al robustecer las llamadas expropiaciones regulatorias.

La parte normativa sustantiva de los tratados comerciales son básicamente similares. Consecuentemente, esta decisión podría informar interpretaciones similares que generen otros tribunales arbitrales bajo otros tratados comerciales. Por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio entre Centro América y República Dominicana con los Estados Unidos (CAFTA-DR) indica

que el sólo perjuicio económico no es indicador necesario de la existencia de una expropiación. Asimismo, se especifica que no constituyen expropiaciones indirectas los actos regulatorios no discriminatorios de una Parte que son diseñados y aplicados para proteger objetivos legítimos de bienestar público, tales como la salud pública, la seguridad y el medio ambiente<sup>9</sup>.

Una decisión como la de Methanex no hace sino reforzar este texto al legitimar la expropiación regulatoria. Se abren entonces nuevas posibilidades de accionar para los Estados. Aquí la clave será que tipo de condiciones negociarán los países para atraer las inversiones pues las promesas de “no hacer” (por ejemplo, no regular) se constituirán en el parámetro para juzgar la legalidad de medidas posteriores.

### Cuestiones procedimentales sobre participación pública

El Tribunal Arbitral de este caso fue el primero en permitir y considerar la incorporación de *amicus curiae* en un arbitraje sobre inversiones, apoyándose en el Artículo 15 de las Reglas sobre Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Derecho Internacional Comercial (UNCITRAL por sus siglas en inglés)<sup>10</sup>. Es más, no sólo se permitió lo anterior sino que también se estableció un procedimiento para regular este tipo de participación en el caso concreto,

*“En este caso, curiosamente se da más bien un control en sentido inverso: se refuerza el poder estatal al robustecer las llamadas expropiaciones regulatorias”*

pero que servirá de modelo para futuras intervenciones. Adicionalmente, este Tribunal fue el primero en abrir la vista al público, por medio de una transmisión en vivo por circuito cerrado. Se da por lo tanto una ventana de participación a ciudadanos corrientes y grupos organizados que pueden ahora presentar sus argumentos legales a favor o en contra de las tesis de los demandantes.

## Comentarios finales

La decisión *Methanex* parece haberse constituido en un punto de giro en la jurisprudencia de los conflictos inversionista-Estado. Tendremos que esperar otras decisiones arbitrales para ver si este precedente se estabiliza para convertirse en derecho jurisprudencial, es decir, si es apoyada por futuras decisiones arbitrales, o si terminará constituyéndose en una anomalía jurídica rebatida por posteriores decisiones arbitrales.

<sup>1</sup> In a NAFTA arbitration under the UNCITRAL Arbitration Rules, *Methanex Corporation vs. the United States of America*, Final Award of the Tribunal on Jurisdiction and Merits, August 7, 2005.

<sup>2</sup> In a NAFTA arbitration under the UNCITRAL Arbitration Rules, S.D. Myers, Inc. (Claimant) and Government of Canada (Respondent), Partial Award, página 62, disponible en <http://www.appletonlaw.com/cases/Myers%20-%20Final%20Merits%20Award.pdf>.

<sup>3</sup> Ver OMC, Japón – Derechos de Aduana, Impuestos y Prácticas de Etiquetado sobre Vino y Bebidas Alcohólicas Importadas, 1 de Noviembre de 1996, Documento GATT, BISD 34S/83, párrafo 5.7. Ver el Caso GATT, España – Tratamiento Arancelario del Café sin Tostar, 11 de junio de 1981, Doc. BISD 28S/81, párrafo 4.8; observar especialmente el Reporte del Grupo de Trabajo sobre “Ajustes a los Impuestos Fronterizos”, GATT, BISD 18S/97, el cual agrega en la página 66 la naturaleza y calidad del producto.

<sup>4</sup> *Methanex Corporation vs. the United States of America*, Final Award of the Tribunal on Jurisdiction and Merits, August 7, 2005, Part IV, Chapter B, página 8.

<sup>5</sup> *Metalclad Corp. v. Mexico*, Arb(AF)/97/1, 5 ICISD Reports, 209.

<sup>6</sup> S.D. Myers v. Canada, Partial Award, para. 281 (NAFTA 2000) (Second Am. Claim App., 4 LA tab 97). Esta decisión expresa que las medidas regulatorias normalmente no constituyen expropiación, pero indica también que esto no puede ser juzgado a priori si no a partir de un examen detallado de la norma y sus efectos.

<sup>7</sup> *Methanex Corporation vs. the United States of America*, Final Award of the Tribunal on Jurisdiction and Merits, August 7, 2005, Part IV, Chapter D, página 4.

<sup>8</sup> Cheng, S. Power, *Authority and International Investment Law*, American University International Law Review, 20 Am. U. Int'l Law Rev. 465, 2005.

<sup>9</sup> Tratado de Libre Comercio entre Centro América y Estados Unidos, Anexo 10-C in fine.

<sup>10</sup> *Methanex Corporation vs. the United States of America*, Decisión of the Tribunal on Petitions from Third Parties to Intervene as Amicus Curiae, January 15th, 2001, página 23. Para una explicación sobre este particular ver Mann, Howard, *The Final Decisión in Methanex vs. United States: Some New Wine in Some New Bottles*, International Institute for Sustainable Development, August 2005, página 11.

# Las novedades del capítulo laboral del TLC entre Perú y los Estados Unidos

Diego López \*

Después de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, Estados Unidos adoptó una nueva modalidad de incluir derechos laborales en los tratados de libre comercio que negocia, desde que el Congreso de esa nación aprobó la TPA (*Trade Promotion Authority*) en 2002, que le otorgó la autoridad necesaria al presidente estadounidense para negociar futuros acuerdos comerciales sin la intervención del Congreso y solo sujetando el resultado de la negociación a ratificación legislativa.

Este mandato legislativo incluyó como objetivo de las futuras negociaciones comerciales obtener el respeto de derechos laborales fundamentales de parte de los socios comerciales de Estados Unidos, derechos que ya estaban contenidos en el Sistema General de Preferencias como condiciones para que Estados Unidos otorgara beneficios comerciales unilaterales a ciertos países: libertad sindical, negociación colectiva, trabajo forzoso y trabajo infantil, condiciones de trabajo respecto de salarios mínimos, jornadas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.

La primera vez que se aplicó el catálogo de derechos laborales reconocido en la TPA en un acuerdo de libre comercio en Latinoamérica fue en el TLC entre Chile y Estados Unidos (2004), que indica expresamente los derechos laborales internacionalmente

reconocidos que se declaran vinculantes para los Estados contratantes. El capítulo laboral del TLC negociado entre países de Centroamérica y Estados Unidos (2005) incluye el mismo catálogo de derechos laborales. Estos derechos son: derecho a la asociación; derecho a organizarse y negociar colectivamente; prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; una edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.

Se trata de una lista de derechos bastante más reducida que la del Acuerdo de Cooperación Laboral (ACL) del TLCAN y que los acuerdos de cooperación laboral que complementan los TLC firmados por Canadá con Chile (1997) y Costa Rica (2002). Sin embargo, los mecanismos de cooperación y solución de controversias que se prevén son más amplios que los previstos en el acuerdo laboral del TLCAN y en los firmados por Canadá hasta la fecha.

El texto del reciente TLC negociado entre Perú y Estados Unidos sigue la senda de los capítulos laborales acordados por Estados Unidos con Chile y con países de Centroamérica: un catálogo restringido de derechos laborales reconocidos y un conjunto de medios gubernamentales para la aplicación coordinada y negociada de ellos, con posibilidades de acudir a un arbitraje para resolver las eventuales controversias en materia laboral.

Si bien la *Trade Promotion Authority* ha operado como un marco rígido para negociar los contenidos laborales de los acuerdos comerciales propuestos por Estados Unidos a países latinoamericanos, hay algunas sutiles diferencias entre ellos que revelan resultados distintos en las negociaciones comerciales. En efecto, si bien los TLC de Estados Unidos con Chile, Centroamérica y recientemente con Perú, comparten el mismo esquema y un

*“La primera vez que se aplicó el catálogo de derechos laborales de la TPA en un acuerdo de libre comercio en Latinoamérica fue en el TLC entre Chile y los EEUU”*



contenido muy similar en sus cláusulas laborales, existen, sin embargo, algunas disonancias.

### Los mismos derechos pero una mejor tutela sobre el trabajo infantil

Por lo pronto los TLC que ha negociado Estados Unidos con países de la región establecen, como ya dijimos, el mismo catálogo de derechos laborales. Se trata solo de la enumeración de algunos derechos, sin alusión alguna a su definición ni vinculados a contenidos mínimos de protección que pudieran entenderse como la obligación de los Estados ratificantes de proteger un contenido material específico para cada derecho.

Sin embargo, en el capítulo laboral del acuerdo negociado por Perú se va un poco más allá respecto del trabajo infantil que en los otros TLC negociados por Estados Unidos en la región. Este acuerdo, no solo alude a “la edad mínima para el empleo de niños, y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil”<sup>1</sup> como un derecho laboral que debe ser reconocido y tutelado. Se reconoce además como derecho “la protección laboral para niños y menores”<sup>2</sup>. Esto significa que para el acuerdo comercial entre Perú y Estados Unidos no basta fijar por ley una edad mínima para trabajar; es necesario que leyes de protección laboral para niños y menores estén vigentes y sean efectivamente cumplidas.

### Mayores precisiones de las garantías procesales y acceso a la justicia

Las cláusulas laborales de los TLC negociados por Estados Unidos se han preocupado en incluir la obligación para los Estados ratificantes de asegurar acciones judiciales disponibles para los particulares y garantías procesales suficientes que permitan un acceso efectivo a la justicia. Estas obligaciones están señaladas en el TLC con Chile de modo más bien genérico, pero los acuerdos comerciales con Centroamérica y Perú exhiben un mayor detalle en esta materia, exigiendo acceso efectivo a la justicia con tribunales imparciales e independientes y precisando las características de un adecuado proceso

judicial para el cumplimiento efectivo de la legislación laboral, incluyendo el derecho a la audiencia, posibilidades reales de plantear controversias ante un juez y presentar pruebas en procesos judiciales sin plazos irrazonables o demoras injustificadas.<sup>3</sup>

Este afán de precisar claramente a qué se obligan los gobiernos respecto del acceso efectivo a la justicia y la existencia de procesos judiciales justos y adecuados, revela la preocupación de que este compromiso pueda ser vigilado de cerca en el marco de la cooperación bilateral para cumplir lo acordado.

*“el capítulo laboral del acuerdo negociado por Perú se va un poco más allá respecto del trabajo infantil que en los otros TLC negociados por Estados Unidos en la región.”*

### Mayor presencia de la discrecionalidad gubernamental

Las cláusulas laborales de los acuerdos comerciales están diseñadas como compromisos gubernamentales que se implementarán mediante decisiones de responsabilidad exclusiva de oficinas de gobierno. En realidad se trata de procedimientos de cooperación y de aplicación coordinada basados en arreglos bilaterales de carácter gubernamental, habitualmente reservados, de difícil seguimiento por parte de las organizaciones sociales y que tienen como principal finalidad mantener la estabilidad del comercio bilateral antes que obtener la corrección efectiva de las desventajas laborales que pudieran producirse. Puede afirmarse que las cláusulas laborales de los acuerdos comerciales solo funcionan realmente si estos mecanismos gubernamentales de seguimiento operan eficazmente para prevenir y corregir los casos de incumplimiento laboral.

Desde el TLC entre Chile y Estados Unidos los acuerdos comerciales han incrementado sutilmente el control gubernamental sobre el cumplimiento de

las cláusulas laborales: el TLC con países de Centroamérica otorga más amplitud a las prerrogativas gubernamentales que el TLC con Chile; el acuerdo con Perú continúa esta tendencia.

En efecto, en el TLC entre Chile y Estados Unidos se admite que el Consejo de Asuntos Laborales responsable de la implementación de lo acordado en materia laboral, puede estar constituido por funcionarios de gobierno o expertos independientes designados por el gobierno<sup>4</sup>. En los TLC de Estados Unidos con Centroamérica y Perú, en cambio, dicho Consejo sólo puede estar conformado por funcionarios ministeriales o su equivalente, lo que impide que expertos independientes puedan conformar dicho Consejo<sup>5</sup>.

A su vez, según el TLC con Chile, el Consejo de Asuntos Laborales podrá realizar consultas a ONG y expertos independientes, no así el Consejo en los TLC con Centroamérica y Perú. Esto no significa que exista prohibición en estos acuerdos de consultas gubernamentales a ONG y expertos, pero será necesario que ambos gobiernos involucrados lo acuerden, lo que refuerza la acción gubernamental para limitar o restringir la acción social.

Ahora bien, como contrapeso al potente protagonismo gubernamental en el seguimiento de los compromisos laborales, los TLC entre Estados Unidos y países de la región reconocen el derecho de las organizaciones sociales de presentar comunicaciones públicas denunciando a los gobiernos el incumplimiento laboral de empresas que operan en territorio de los países asociados comercialmente. Los gobiernos deben recibir estas denuncias e investigarlas según las normas internas que adopten.

El mecanismo de comunicaciones públicas permite que la sociedad civil dé a conocer casos de violación de derechos del trabajo en algún país que haya adoptado un acuerdo comercial con cláusulas laborales. Pero, en todo caso, los gobiernos sólo se obligan a revisar tales denuncias según sus procedimientos internos, que pueden o no derivar en la presentación de consultas con el gobierno involucrado en las denuncias. El deber gubernamental es de acoger las comunicaciones recibidas, no necesariamente promoverlas dentro del marco de ejecución gubernamental del acuerdo comercial ni tampoco



generar un procedimiento de consultas entre ambos países. Tampoco existe la obligación de convocar a audiencias públicas para investigar las denuncias que se conozcan.

Sin embargo, las denuncias públicas por incumplimientos laborales se han revelado como un recurso fundamental para exigir el cumplimiento de los compromisos laborales de los acuerdos comerciales. De hecho, en el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, que complementa el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, EE.UU. y México, las consultas gubernamentales por incumplimientos laborales se han generado exclusivamente a partir de denuncias públicas que efectuaron organizaciones sociales y no en iniciativas de los propios gobiernos para verificar el cumplimiento laboral de otro gobierno asociado comercialmente. Pese a estar concebidas originalmente como complementarias a los procedimientos de cooperación gubernamental, en la práctica las denuncias públicas han sido la forma habitual para que dicha cooperación se active y sirva para indagar el grado de cumplimiento real que dan los gobiernos a los compromisos laborales para el comercio.

El TLC de Chile con EE.UU. prevé que cada gobierno recibirá las comunicaciones públicas respecto a las materias laborales tratadas en el acuerdo, informando al otro gobierno y a la sociedad civil y revisándolas según sus procedimientos internos<sup>6</sup>. Los TLC con Centroamérica y Perú, en cambio, también señalan que cada país recibirá y revisará estas denuncias según sus procedimientos internos, pero el Consejo de Asuntos Laborales desarrollará los lineamientos generales para considerar dichas comunicaciones<sup>7</sup>. Con esto, el Consejo, conformado por los gobiernos involucrados en el acuerdo, puede prescribir requisitos para la recepción y tramitación de las comunicaciones.

Además, el TLC con Chile exige que cada gobierno informe al público las comunicaciones públicas que reciba<sup>8</sup>, pero en el TLC con Centroamérica y con Perú, los gobiernos no están obligados a informar públicamente las comunicaciones públicas; deben hacerlo solo “según corresponda”<sup>9</sup>.

Estas diferencias sobre las obligaciones gubernamentales respecto de las denuncias públicas son importantes. Para algunos gobiernos el conocimiento de estas comunicaciones es una oportunidad para establecer efectivamente la situación real que se denuncia, por lo que es útil celebrar audiencias públicas que convoquen a los peticionarios y a otros interesados para recabar la mayor cantidad de información pertinente. Para otros, en cambio, las comunicaciones son más bien antecedentes preliminares que se investigan para que opere la colaboración laboral prevista en el acuerdo, sin que sea necesario celebrar audiencias públicas en la que participen los denunciantes y quienes están involucrados en la denuncia<sup>10</sup>.

En la práctica, ningún TLC obliga a los gobiernos a celebrar audiencias públicas para analizar las denuncias que se presenten contra otro gobierno asociado comercialmente, pero ciertamente la difusión de dichas denuncias ayuda a mejorar los derechos laborales violentados.

Los TLC de Centroamérica y Perú incrementan la posibilidad de que un gobierno se niegue a que las denuncias en su contra puedan ser revisadas públicamente, mediante el acuerdo al que puede llegar el Consejo de Asuntos Laborales, al definir como “lineamiento general” que tales denuncias sean reservadas. En el mismo sentido, se deja abierta la posibilidad de que los gobiernos decidan “según corresponda”

*“Los TLC de Centroamérica y Perú incrementan la posibilidad de que un gobierno se niegue a que las denuncias en su contra puedan ser revisadas públicamente”*

no difundir las denuncias que han recibido por ineficacia de los derechos laborales que se comprometieron a proteger.

## Conclusiones

Es probable que a medida que se gana experiencia en cómo han operado las cláusulas laborales de los acuerdos de libre comercio, los gobiernos interesados en celebrarlos hayan procurado limitar el riesgo de que la intervención de expertos

independientes o la acción de denuncia de organizaciones sociales presionen por el cumplimiento eficaz de los compromisos laborales. Por otra parte, países de la región en evidente desventaja respecto de la potencia del norte a la hora de exigir el cumplimiento de lo pactado en estos acuerdos, probablemente quieran asegurarse de incidir en cómo se recibirán y analizarán las denuncias públicas en su contra, consiguiendo intervenir en la definición de los lineamientos generales que deben cumplir estas denuncias o bien reservándose la facultad discrecional de difundir tales denuncias. Es probable que en ello incida también una preocupación gubernamental por prevenir denuncias laborales provenientes de los Estados Unidos que tengan ocultos objetivos proteccionistas.

Como sea, queda en evidencia que los compromisos laborales pueden tener una función mucho más intensa que la originalmente prevista en las negociaciones gubernamentales. Aun cuando hayan sido diseñados y negociados políticamente, persisten espacios para denuncias y decisiones jurídicas que directa o indirectamente incidirán en la aplicación de los acuerdos gubernamentales, también en materia laboral.

\* Abogado (U. de Chile), Profesor de Derecho (U. Alberto Hurtado).

<sup>1</sup> Art. 18.8 d) de TLC entre Chile y EE.UU.; Art. 17.7 d) de TLC entre Centroamérica y EE.UU.

<sup>2</sup> Art. 17.7 d) del texto negociado de TLC entre Perú y EE.UU.

<sup>3</sup> Art. 16.3 de TLC entre Centroamérica y EE.UU.; Art. 17.3 de texto negociado de TLC entre Perú y EE.UU.

<sup>4</sup> Art. 18.4.1 TLC entre Chile y EE.UU.

<sup>5</sup> Art. 16.4.1 TLC entre Centroamérica y EE.UU.; Art. 17.4.1. del texto TLC entre Perú y EE.UU.

<sup>6</sup> Art. 18.4 n° 7 TLC entre Chile y EE.UU.; Art. 16.4.3 TLC entre Centroamérica y EE.UU.

<sup>7</sup> Art. 16.4.3 TLC entre Centroamérica y EE.UU.; Art. 17.4.2 b) del texto TLC entre Perú y EE.UU.

<sup>8</sup> Art. 18.4.7 TLC entre Chile y EE.UU.

<sup>9</sup> Art. 16.4.3 TLC entre Centroamérica y EE.UU.; Art. 17.4.6.c) del texto TLC entre Perú y EE.UU.

<sup>10</sup> Pierre Vergé “Presentación analítica del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte” en AAVV: Dimensión Social de la Globalización y de los procesos de integración. OIT, Documento n° 146, Lima, 2002, p. 109.

# La Ronda de Doha para el desarrollo: ¿Qué es lo que está en juego para los pobres? \*

Timothy A. Wise y Kevin P. Gallagher \*\*

En la Conferencia Ministerial de la OMC de 2003, en Cancún, Eveline Herfkens, ex- Directora Ejecutiva del Banco Mundial y actual Coordinadora Ejecutiva de las Metas de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, sostuvo que “La Ronda de Doha a favor de los pobres podría aumentar el ingreso global llevándolo a USD 520 mil millones y sacar a unos 144 millones de personas fuera de la pobreza. Es por esta razón que muchos cientos de nosotros nos reunimos hoy.”

¿Qué diferencia hacen tres años! En el 2003, de acuerdo a como los negociadores comerciales abordaban las reuniones de la OMC en Cancún, las proyecciones del Banco Mundial prometían US \$832 mil millones en ganancias provenientes de la liberación del comercio global, la mayoría - US \$539 mil millones – dirigidos hacia los países en desarrollo (PED). Estos números, en apariencia robustos, fueron citados reiteradamente, por parte de los negociadores de los países en desarrollo e igualmente por las ONG, en sus llamados por una profunda liberalización.

Ahora las supuestas ganancias del comercio parecen haberse evaporado. Las nuevas proyecciones, de las mismas fuentes del Banco Mundial, estiman las ganancias potenciales de bienestar en solamente US \$287 mil millones – tan sólo un tercio de su nivel de hace dos años. Las ganancias de los PED cayeron hasta los US \$90 mil millones, una “pérdida” en dos años de más del 80%. Más desalentador aún, la porción de las ganancias de los PED ha caído de alrededor del 60% del total de ganancias a solo 31%. Esto es difícilmente una buena publicidad para la llamada “Ronda del desarrollo”.

Más desalentador, estas cifras corresponden a un escenario de una liberación completa del comercio global, con la suposición poco realista de que todos los aranceles y el apoyo que distorsiona el comercio estarían completamente eliminados. El mismo informe incluye proyecciones para un “escenario parecido al de Doha” de liberación parcial, reformas que actualmente parecen ambiciosas a la luz de los actuales puntos muertos en las negociaciones. ¿Qué podemos esperar de este escenario más realista? Ganancias globales por solo US \$96 mil millones, de los cuales solamente US \$16 mil millones irían para todos los PED. Se trata de menos de un centavo por día per capita para todas aquellas personas que viven en estos países.

No sorprende saber que los impactos sobre la pobreza se han esfumado con el ingreso. La promesa de Cancún de sacar a 144 millones de personas de la pobreza ha sido devaluada a 66 millones en un escenario de completa liberalización. El “escenario parecido al de Doha”, planteado por los investigadores, lleva el número a un moderado 6.2 millones de personas. Una reducción muy por debajo del uno por ciento (0.3%) en el número de personas viviendo con menos de dos dólares estadounidenses al día.

Mucha atención se le está poniendo al tema agrícola en las negociaciones. En realidad la mayoría de las ganancias vienen de la agricultura, pero una porción mayor de un pastel mucho más pequeño no alimentará a los hambrientos. Las ganancias para los PED provenientes de “probables” reformas agrícolas, equivalen a menos del 0.1% de PIB, es decir apenas US \$9 mil millones. Las “probables” ganancias provenientes de la reducción de los subsidios de países industrializados están proyectadas en apenas mil millones de dólares estadounidenses.

Actualmente, las proyecciones modelo muestran una fracción desproporcionada de los beneficios dirigiéndose a países de alto ingreso. En el escenario de completa liberalización, los países ricos, con sus economías más grandes, reciben en promedio más del doble de las ganancias en el ingreso, y más de diez veces la ganancia en términos per cápita. En el “probable escenario de Doha”, los países ricos capturan aproximadamente el doble del porcentaje de ganancias en el PIB, cinco veces la ganancia en dólares y una notable ganancia de 25 veces per cápita en relación con los países en desarrollo.

Las presentaciones populares de las investigaciones del Banco Mundial (tales como las de junio – julio del 2005 de Bridges) dejan fuera los resultados más importantes: las cifras mismas. Y las

cifras pintan su propio cuadro severo de las ganancias limitadas del comercio (ver Tabla 1). Los PED verían menos de un centavo al día per cápita, con una ganancia en el ingreso de solamente \$16 millardos, es decir, el 0,14% del PIB.

De hecho, el cuadro es mucho más malo si uno pone estas cifras en su propio contexto:

- La liberalización del comercio genera un único aumento en el PIB, no un aumento en las tasas de crecimiento;

- El modelo del Banco Mundial prevé estas ganancias tomando como periodo el año 2001 y el año 2015. Las ganancias para el 2015 son, dentro de diez años. Al esparcir las ganancias en un periodo de diez años, los números se reducen en un valor insignificante – escasamente un centésimo de porcentaje del PIB. Para alguien que gana US \$100 por mes, se traduciría en un aumento de catorce centavos en el salario mensual después de diez años;

- La mitad de los beneficios para los PED son absorbidos por ocho países solamente: Brasil, Argentina, China, India, Tailandia, Vietnam, México y Turquía.

## ¿A dónde se fueron todos los beneficios?

¿Qué sucedió con las enormes ganancias de hace dos años? Una cosa que pareciera han hecho bien los investigadores del Banco Mundial, o por lo menos mejor de como lo habían hecho antes, es el encontrar maneras de acercar sus modelos abstractos un poco mas a la realidad. Los resultados deberían aún ser tomados con una dosis saludable de sal, principalmente por cuanto ellos descansan en un conjunto inseguro de suposiciones. Por ejemplo, casi todos estos modelos computables de equilibrio general, asumen empleos totales o estables, lo que quiere decir que suponen que no hay ganancias o pérdidas en el empleo total dentro de cualquier país. Se asume que los

trabajadores encuentran nuevos empleos en los sectores en expansión. Eso es lo que mantiene a casi todos los modelos en equilibrio, pero hace que sus resultados sean particularmente inestables.

Aún, los modelos de este año, basados en la reciente actualización de la base de datos de la versión seis del Proyecto de Análisis Global del Comercio (GTAP6, por sus siglas en inglés), efectuó algunas mejoras notables. Ellos actualizaron su “año base” desde 1997 hasta el 2001, mientras que ingresaron la liberación de

En ese sentido, el mundo simplemente ha consumido muchas de las ganancias del comercio que estaban incluidas en las proyecciones previas a Cancún.

### Calculando los Costos

El estudio del Banco Mundial identifica únicamente los beneficios potenciales. ¿Pero cuáles son los costos? ¿Qué es lo que los gobiernos de los países en desarrollo tienen que dar para adquirir el codiciado acceso a mercados? Muchas de las propuestas en agricultura, servicios,

las transferencias anuales son de US \$41 mil millones anuales. Las pérdidas actuales de bienestar pueden ser hasta de seis veces los costos de las transferencias.

Mientras que las presentaciones de los resultados de los modelos exhiben los beneficios “netos”, los mismos raramente destacan a los perdedores de la liberalización del comercio. Para la Ronda de Doha, entre los perdedores están los gobiernos. Las propuestas actuales de Doha además darán como resultado grandes pérdidas de ingresos de tarifas para los PED. Los ingresos de las tarifas son una fuente importante de fondos para el desarrollo – correspondiendo al veinte por ciento de los ingresos del gobierno en PED. De acuerdo con la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo,, las pérdidas de los ingresos por aranceles pueden alcanzar los US \$60 mil millones para el mundo en desarrollo.

Estos costos son raramente considerados en los debates sobre la liberalización del comercio, pero en los PED los mismos son significativos. Como podemos ver, los mismos reducen las potenciales ganancias a nada más que US \$16 mil millones proyectados ahora por el Banco Mundial. Esas proyecciones indudablemente dan claridad al porqué muchos negociadores se resisten a la continua llamada para la liberalización comercial: ellos tienen poco o nada que ganar y, posiblemente, mucho que perder.

Tabla 1. Beneficios del “probable” escenario de la Ronda de Doha

	Región beneficiaria		
	Ingresos altos	en desarrollo	mundo
Ganancias de bienestar			
Cantidades totales, miles de millones de dólares	80	16	96
Per cápita, dólares por persona	\$79,04	\$3,13	\$15,67
Porcentaje del PIB	0,24%	0,14%	0,23%

Fuente: Anderson, K. and W. Martin, “Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda,” *World Economy*, Setiembre 2005, Tabla 10, p. 1319; cálculos del autor.

China y su acceso a la OMC a la base como una reforma ya lograda. No es sorpresa que las ganancias de China sumaron una proporción significativa de las ganancias de los PED en el modelo anterior, sin embargo casi todos los resultados fueron reportados como si todos los PED mantuvieran sus ganancias iguales producto de un acuerdo ambicioso de la OMC. La nueva versión de los modelos además incorporó la expansión de la Unión Europea, la expiración del Convenio Multi-Fibras, e información más detallada sobre tarifas aplicadas versus tarifas consolidadas, incluyendo el efecto de las preferencias comerciales y los acuerdos regionales de comercio. El resultado está demostradamente más cerca de las realidades de la economía global de hoy en día.

En eso yace el problema para aquellos que buscan generar números que motivarían a los negociadores de los PED a venir a Hong Kong listos para hacer concesiones a fin de capturar las ganancias del comercio. Esas ganancias, simplemente, se han desvanecido enormemente. De hecho, para empezar, la mayoría de las mismas nunca estuvieron ahí. Es cierto que las proyecciones más bajas de este año son parcialmente el resultado de la liberación que tomó lugar desde 1997.

propiedad intelectual y el acceso a los mercados no agrícolas, van a restringir la habilidad de las naciones de desplegar estrategias de desarrollo efectivas. Tal pérdida de espacio de políticas no será únicamente legalmente represiva, sino que también se convertiría en un costo económico.

Un elemento clave entre esos costos sería los costos administrativos de cumplir con las nuevas reglas, y las pérdidas del bienestar de tales reglas. Otros estudios del Banco Mundial han mostrado que los costos administrativos de la aplicación de nada más que tres convenios de la OMC (Acuerdos sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, aduanas y derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio [ADPIC]) son de US \$130 millones anuales para un PED promedio. Sumando todo el mundo en desarrollo, el costo se remonta a US \$4,4 mil millones en pérdidas por año.

Los ADPIC generan además grandes pérdidas en el bienestar para los PED, mediante el alza en el precio de los bienes patentados. Los estimados del Banco Mundial de la cantidad de las transferencias de ganancias de Sur-Norte varían inmensamente, pero estimaciones conservadoras sugieren que

\* Traducido y adaptado del artículo “The Hong Kong Ministerial: What’s at Stake for the Poor?” Publicado en *Bridges*, 9-10, Dic. 2005.

\*\* Timothy A. Wise es director suplente en el Global Development and Environment Institute, Tufts University. Kevin P. Gallagher es profesor en Boston University e investigador superior en el Global Development and Environment Institute, Tufts University. Para un análisis detallado de las nuevas proyecciones de modelos, ver, “The Shrinking Gains from Trade: A Critical Assessment of the Doha Round Projections,” Tufts University, GDAE Working Paper No. 05-01, October 2005: <http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/05-01ShrinkingGains.pdf> Para un análisis detallado de los “costos” de la Ronda de Doha ver Kevin P. Gallagher (editor) “Putting Development First: The Importance of Policy Space at the WTO.” ZED Books. [http://ase.tufts.edu/gdae/publications/other\\_books/PuttingDevelopmentFirst.htm](http://ase.tufts.edu/gdae/publications/other_books/PuttingDevelopmentFirst.htm)

# Hambre y Opulencia en las tierras del Plata, beneficios y riesgos de la privatización de los recursos de la biodiversidad

Walter A. Pengue \*

La semilla y los animales domesticados han sido para el agricultor la base de todo su sistema productivo. Un proceso de *domesticación*, que ha permitido la evolución humana durante miles de años. La apropiación de parte de este conocimiento productivo, ha sido el objetivo comercial de muchas corporaciones, que de la mano de mecanismos legales de dominio y otros desarrollados por ingeniería genética – que restringen biológicamente la posibilidad de guardar semilla viable, como las tecnologías GURT o “Terminator” -, podrían llegar a poner en riesgo la soberanía alimentaria, de las naciones subdesarrolladas, que basan su sistema económico social en la producción primaria.

A ello se suma la indefinición sobre Políticas Agrícolas Sustentables, que al no ser claras, han facilitado la orientación de sus sistemas de producción sólo en función de las demandas externas, lábiles y coyunturales, facilitando la pérdida de la diversidad productiva y el acceso a los alimentos básicos. El caso de Argentina, por su historia productiva y la rica diversidad de recursos y alimentos en el marco de una *democratización alimentaria* que hoy día parece haber perdido, es paradigmático.

Desde los albores de la agricultura, el hombre ha elegido, mejorado y guardado semilla, que le permitiese asegurar cosechas suficientes para su sustento y supervivencia. Sólo en América, la producción de alimentos se apoyó en el aprovechamiento de casi cien especies de plantas diferentes<sup>1</sup> – bajo infinidad de variedades - que antes de la llegada de los europeos, contaba con un sistema de producción, almacenamiento y distribución de alimentos que daba de comer a sesenta millones de habitantes. La *oca*, el *apinchu*, el *ullucu*, *mashua*, *aracacha* - todas raíces - que junto a más de 700 variedades de papa, contribuyeron a una dieta mejorada además, con leguminosas como los porotos (*pallar*, *purutu*, *tarui*, *chuy*) y finalmente optimizada con la domesticación del maíz o *zara* y la *quinua*. Sólo una muestra de una rica y amplia biodiversidad – no sólo agroambiental, sino sociocultural - que permitió el desarrollo de nuestros pueblos meso y sudamericanos y que luego se repetía mundialmente, sentando las bases alimenticias de otras naciones del orbe. Riqueza culinaria y alimenticias, que se difundieron sin restricciones, y permitió que países del ahora mundo

desarrollado recibiesen y aprovecharan libremente variedades y líneas de cultivos tan importantes como la papa, el tomate, maíz, girasol de nuestro continente y de otros como el trigo, avena, soja y arroz que se han convertido en la base alimentaria global, en detrimento muchas veces de las especies y variedades locales. De todas formas, si bien ya concentrada en menos variedades el proceso de selección y mejora estuvo en las manos del agricultor, quién recurrentemente guardaba e intercambiaba con otros productores, distintas semillas para las siguientes estaciones. Más

*“Para los países en vías de desarrollo, el riesgo – no ya ambiental ni comercial – sino para la propia seguridad alimentaria, es incalculable”*

cercanamente, se suma a este proceso de domesticación práctica, el aporte de la ciencia del mejoramiento vegetal, que facilitó un incremento importante en la productividad de los cultivos, pero por otra parte, no pudo aportar una solución a la creciente crisis por el acceso a los alimentos, que se hace evidente con la llegada del profundamente cuestionado modelo de la Revolución Verde<sup>2</sup>.

Así el proceso de manejo de la propia semilla por parte del agricultor y los programas convencionales de mejora comienzan a revertirse en muchas regiones, a comienzos de este siglo con la llegada de los nuevos conocimientos del “*vigor híbrido*”. Las semillas híbridas son la

primera generación descendiente de dos líneas parentales distintas dentro de una misma especie. El éxito en esto, estriba en que son muy pocos, los que conocen estas líneas parentales – los breeders y sus empresas – que tienen en general un mayor rendimiento y que de querer reproducirse en generaciones sucesivas, segregan, y pueden dar una nueva generación, con plantas y rendimientos heterogéneos. El agricultor entonces, debe comprar ahora la semilla todos los años, para asegurar su cosecha, trasladando parte de su renta a las manos de las compañías, dueñas del manejo del material genético y sus cruzamientos. La base de las patentes y el dominio del mercado mundial estaba siendo sembrada.

“Las corporaciones transnacionales vinculadas a la producción agropecuaria y la salud, han concentrado un enorme poder”<sup>3</sup>, y América Latina es hoy, uno de los nichos mundiales donde este crecimiento se ha hecho más notable.

El éxito en la hibridación comercial se ha dado en cultivos como el maíz, el girasol y el sorgo, pero aún no se ha podido ampliar al arroz, el trigo y la soja, especies que a diferencia de las anteriores – que se utilizan como alimento para el ganado como el maíz y el sorgo – son la base alimenticia de una importante porción del mundo. En estas variedades, en mucha menor proporción que en épocas anteriores, y bajo una mayor uniformidad luego de la Revolución Verde, los agricultores han pretendido continuar guardando sus semillas, lo que atenta según las compañías contra sus intereses comerciales, que ven en esta ancestral práctica un riesgo y daño económico, y una de las fuentes del atraso – según su opinión, social y económico - en que se encuentran vastas regiones de nuestro planeta.



Así como en el siglo pasado fueron los híbridos, en el nuevo milenio son las semillas transgénicas, las nuevas *vedettes* de alta respuesta ofrecidas a los productores. Estas semillas, por lo menos en esta primera generación, han sido desarrolladas por compañías de alta tecnología, cuyo poder se concentra en poco menos que cinco corporaciones y que detentan el 32 % de la producción alimenticia mundial, el 85 % del mercado global de agroquímicos, el 100 % de las semillas transgénicas y son intensamente protegidas por el sistema de patentes que les asegura beneficios extraordinarios. Pero además, es importante comprender cabalmente que la Ingeniería Genética es una tecnología tremendamente poderosa y con impactos aún impredecibles. Además, desde el punto de vista legal cuando las patentes, los honorarios a la investigación incorporados en el costo de las semillas, los sistemas de regalías extendidas o la propia estructura de control jurídico fallan – especialmente en los países subdesarrollados – las compañías han logrado – mediante ingeniería genética – crear una tecnología que permite controlar de forma absoluta la producción y el abastecimiento de semillas: las tecnologías GURT o **Terminator**. Es ésta la principal aplicación de una patente genérica, para el “control de la expresión de los genes de las plantas”<sup>4</sup>. Es básicamente un mecanismo suicida genéticamente diseñado para que se pueda activar por un estímulo exterior específico. Como resultado, quien intenta resembrar estas semillas, encontrará que las mismas se autodestruyen (no germinan, germinan mal, no fotosintetizan o necesitan de “arrancadores”), y por tanto, no habrá ni cosecha ni alimento posible. Inclusive en la actualidad se están desarrollando semillas suicidas cuyas características genotípicas pueden ser activadas o desactivadas mediante el uso de un inductor químico externo mezclado con los agroquímicos patentados por la misma compañía<sup>5</sup>.

Para los países en vías de desarrollo, el riesgo – no ya ambiental ni comercial – sino para la propia seguridad alimentaria, es incalculable.

Argentina – el segundo productor mundial y en superficie ocupada con cultivos transgénicos<sup>6</sup> – ha tenido fallas – que son ampliamente destacadas por las compañías y sus grupos representativos

– en cuanto a la imposibilidad de lograr un control eficiente del circuito comercial de las semillas. Así una primera estrategia comercial fue reducir al mínimo el honorario

*“No corresponde al biotecnólogo evaluar otros posibles factores o consecuencias de los organismos o los productos por él fabricados.”*

tecnológico y el precio del glifosato – el herbicida asociado al paquete tecnológico especialmente de la siembra directa – en hasta tres veces menos que en el país del norte, permitiendo al productor, una reducción de costos en su sistema de control de malezas importante<sup>7</sup>. El productor guarda a veces semilla pero esa reserva a veces es excesiva, y favorece un mercado paralelo de semilla no fiscalizada. Actitud que en lugar de favorecer la diversidad de opciones – en este caso entre OGM y no OGM – fomenta el camino por otra vía paralela de concentración de un solo tipo de producto y nos condiciona aún más, como monoprodutores de transgénicos.

La falta de políticas adecuadas, facilitó una expansión sin precedentes de un único cultivo – la soja – en detrimento de otras producciones, y la nación ha perdido su diversidad productiva. Las sucesivas administraciones nacionales han facilitado la conversión de un sistema de producción rotacional agrícola y ganadero que favorecía una disponibilidad y calidad proteínica alta para la población sobre la base de carnes de alta calidad hacia una monocultura sojera y con proteína vegetal de menor riqueza. Con ella se ha intentado alimentar a nuestros compatriotas pauperizados. Sin percibirlo aún, enfrentamos una Batalla por la Proteína<sup>8</sup> de mayor calidad, que nuestros dirigentes todavía no alcanzan a percibir, facilitando la degradación alimenticia de la población local para enriquecer las dietas de las economías más desarrolladas.

Por otro lado, la soja ha facilitado la generación de importantes beneficios a un conjunto de productores capitalizados, situación que no se derrama hacia los demás sectores de la sociedad. Habrá que dirimir la distribución de los nuevos

y futuros beneficios, facilitando estos procesos productivos pero de una forma más sustentable, que por beneficiar a unos pocos, puedan poner en riesgo la base productivo ambiental con la que sustenta.

Por otro lado, se deberán revisar las herramientas más beneficiosas para una sociedad que por muchos años, no tendrá, un nuevo acceso al empleo y por tanto a una capacidad adquisitiva mejor que permita mejorar su dieta alimenticia. Entonces los instrumentos local y socialmente apropiables, la difusión de prácticas de producción y sistemas autosuficientes, apoyados en una fuerte componente agroecológica han mostrado ser una salida viable, para rescatar a la población más pobre. Sistemas urbanos, periurbanos y rurales, que en esta etapa postcrisis se expanden por doquier y facilitan el acceso a los alimentos de los ciudadanos, el intercambio en ferias francas de productos y semillas, la compra de productos sin agroquímicos (orgánicos) y mercados justos. Son estos sistemas los que realmente han logrado solucionar en la parte que les toca el acceso a alimentos diversos y la crisis del hambre en la Argentina<sup>9</sup>. Son estos sistemas, de alta eficacia social y de una muy baja inversión monetaria con alta productividad local, los que en estos tiempos ameritan ser apoyados. Aquí es la gente, quien con sus manos, herramientas y la tierra, produce, consume y comercializa. La Agroecología<sup>10</sup>, ciencia agrícola con la gente, promueve esta recuperación.

El riesgo de una Ingeniería Genética agropecuaria, expansiva y mal regulada, debe ser analizado y discutido cabalmente y profundizar en el análisis multicriterial de todos los instrumentos disponibles en sociedades en vías de desarrollo como las nuestras. “La biotecnología, entendida como Ingeniería Genética en su versión más dura, consiste en la introducción de material genético de una especie en el de otra, utilizando los métodos del ADN recombinante. El ámbito de aplicación, éxito o fracaso, acaba aquí. No corresponde al biotecnólogo evaluar otros posibles factores o consecuencias de los organismos o los productos por él fabricados. No puede hacerlo, porque no entra en su ámbito de competencias, o de objetivos. No se le puede pedir, por ejemplo, que se responsabilice, científicamente, de las consecuencias medioambientales de los

productos que ha fabricado, simplemente, porque carece de las premisas científicas que le pueden llevar a tales conclusiones. Y por la misma razón que no se le puede pedir responsabilidad científica fuera de su ámbito de laboratorio, tampoco puede emitir una opinión científicamente autorizada (es decir, una conclusión) sobre la aparente inocuidad de las incidencias medioambientales de los productos biotecnológicos”<sup>11</sup>. Probablemente, los ecólogos, los expertos en genética, los ingenieros agrónomos y por cierto un conjunto multidisciplinario de científicos de las ciencias exactas, naturales y sociales y sus instituciones colegiadas, académicas y de investigación, deberían desarrollar y expedirse sobre las líneas comentadas, con la profundidad que amerita el conocer todas las alternativas posibles para cada sociedad y no solo unas pocas, corridas por aceleraciones meramente económicas de corto plazo.

\* *GEPAMA FADU Universidad de Buenos Aires.*

<sup>1</sup> Pengue, W. Agricultura Industrial y Transnacionalización en América Latina. PNUMA. México. 2005.

<sup>2</sup> Pengue, W. en En vez del Modelo. Edición Desde la Gente. 2001.

<sup>3</sup> Morello, J y Matteucci, S. La Argentina agredida. Pág.89. Realidad Económica N° 169. Buenos Aires, 2000.

<sup>4</sup> Steinbacher, R y Mooney, P. Tecnología Terminator: Una amenaza para la seguridad alimentaria mundial. Pág. 28. The Ecologist, Vol 28, N° 5, Sep/Oct 1998. Vers. Española 3° edición, de mayo 1999.

<sup>5</sup> RAFI. Tecnologías Traitor: Nuevas implicaciones de Terminator. En RAFI: [www.rafi.org](http://www.rafi.org).

<sup>6</sup> Pengue, W. CULTIVOS TRANSGÉNICOS ¿Hacia dónde vamos? UNESCO, Lugar Editorial. Buenos Aires. 2000.

<sup>7</sup> Pengue, W. Commercial release of transgenic crops in Argentina. The case of RRsoybean and Bt corn. Bruselas, Mayo, 2000.

<sup>8</sup> Tanto mi discusión sobre Batalla por la Proteína, como los análisis aportados sobre la Deuda Ecológica por sobreexplotación y subvaluación de nuestras riquezas naturales, son conceptos quizás novedosos pero que deberán incluirse en las agendas de nuestros decisores de políticos sociales, económicas y científicas.

<sup>9</sup> Altieri, M. Una respuesta agroecológica al problema del monocultivo en la Argentina. <http://www.agroeco.org/fatalharvest>, 26/06/2003

<sup>10</sup> Altieri, M.. Agroecología. Bases científicas para una agricultura sustentable. Nordan comunidad.Montevideo. 1999.

<sup>11</sup> Moya, A en Riechmann, J et al. Argumentos recombinantes. Sobre cultivos y alimentos transgénicos. Pág. 10. CC.OO. Fundación 1° de Mayo. Madrid. 1999.

## Salvaguardias e importaciones desde China\*

Welber Barral\*\* y Carolina Munhoz\*\*\*

La agenda comercial de Brasil estuvo marcada el último año, de forma inédita, por el debate sobre los mecanismos de defensa comercial. Entre los distintos factores que llamaron la atención, fue recurrente la mención a la necesidad de protegerse contra las importaciones provenientes de la República Popular de China.

El uso de mecanismos de defensa comercial en Brasil no es una novedad. Desde los Acuerdos de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) de 1947, que colocaron en vigencia las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), Brasil se convirtió en un usuario frecuente de medidas antidumping, medidas compensatorias y de salvaguardias. Al lado de la India y de Argentina, Brasil adquirió experiencia relevante en esta materia, a tal punto que el número de investigaciones realizadas por el Departamento de Defensa Comercial (del Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio - MDIC) equivalen a las investigaciones contra productos brasileños en los mercados importadores.

No obstante, el caso de China tiene sus particularidades. Antes de su ingreso a la OMC, China era un blanco recurrente de medidas de defensa comercial (sobre todo *antidumping*) para todo el mundo. La entrada del gigante comercial en la OMC implicó la extensión de las garantías previstas en los Acuerdos a sus productos, haciendo más compleja la aplicación de medidas de defensa comercial, sobre todo para países como Brasil, que reconocieron a China como economía de mercado.

Un particular temor de los Miembros de la OMC está relacionado con los productos textiles, debido a que la competitividad china, aliada al final de las cuotas para textiles, puede afectar la balanza mundial del sector, con consecuencias negativas para países en desarrollo dependientes de las exportaciones textiles. Por ejemplo, una investigación de la Comisión Europea reveló que en el 2005, las importaciones de camisetas desde China subieron un 187%. Esto llevó a impactos en la producción de

Grecia, Portugal y Eslovenia. Al mismo tiempo, ganó espacio de exportadores tradicionales, como Marruecos, Túnez, Rumania, Pakistán y Bangladesh<sup>1</sup>.

Como consecuencia de este escenario, una cláusula fue introducida en el momento de la adhesión de China: en la OMC, se creó un mecanismo específico contra la invasión de productos chinos en los mercados de los demás Miembros. Los párrafos siguientes esclarecen este mecanismo, explican su reglamentación en Brasil y plantean algunas perspectivas futuras para su aplicación.

### Las salvaguardias especiales del Protocolo de Adhesión

El Protocolo de Adhesión de la República Popular de China a la OMC (PAC)<sup>2</sup> abarca todos los compromisos asumidos para su ingreso a dicha organización. Los compromisos relacionados con la defensa comercial son particularmente significativos, sobre todo en materia de salvaguardias. Uno de los principales dispositivos del PAC es la posibilidad de que los Miembros de la OMC utilicen un mecanismo transitorio de salvaguardias – bajo condiciones distintas y más flexibles que las previstas por el Acuerdo sobre Salvaguardias, aplicable a los demás Miembros.

El PAC crea dos especies de salvaguardias aplicables contra las importaciones de productos chinos: las salvaguardias de transición y las salvaguardias sobre textiles. Las salvaguardias transitorias pueden ser utilizadas por cualquier Miembro de la OMC, hasta diciembre de 2013. Las mismas se pueden aplicar exclusivamente contra China, al contrario de las establecidas con base en el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC. Estas medidas de salvaguardia

pueden ser adoptadas cuando se constate que las importaciones de productos chinos causan o amenazan causar un daño grave al mercado nacional. Asimismo, dichas medidas también pueden ser aplicadas en el caso de que una salvaguardia adoptada por China o por otro Miembro de la OMC, pueda inducir a una desviación de los flujos comerciales chinos hacia su mercado nacional.

El PAC prevé otras reglas que no siguen el patrón de la OMC. Por ejemplo, antes de la aplicación de las medidas de salvaguardias, el país importador debe realizar consultas con el Gobierno chino para intentar negociar una “restricción voluntaria a la exportación”. Las medidas también pueden ser aplicadas “por el tiempo necesario”, o sea, pueden ir mas allá de los ocho años previstos por el Acuerdo sobre Salvaguardias. Tampoco está prevista la reexaminación de la necesidad de liberalización progresiva de la medida, que puede ser una tarifa o una restricción cuantitativa.

En el caso de los desvíos de los flujos comerciales, los Miembros pueden aplicar restricciones sin conducir una investigación compleja, y tampoco se requiere la demostración de la existencia del perjuicio en el mercado del país importador. La gran cuestión aquí es de prevención – si cualquier Miembro de la OMC toma medidas contra importaciones chinas, otro Miembro puede adoptar salvaguardias en el caso de que haya una tendencia de que las ventas para aquel mercado se desvíen hacia su mercado.

El otro tipo de salvaguardias previstas en el PAC, válidas hasta el final de 2008, son las impuestas contra la importación de productos textiles y de vestido originarios de China. A través de esta medida, los Miembros de la OMC pueden imponer un límite cuantitativo del 7,5% por año sobre el crecimiento de las importaciones chinas de productos textiles y de vestido. No se exige el requisito de llevar a cabo un proceso de investigación, y las consultas pueden ser iniciadas directamente entre la autoridad nacional local y China. Asimismo, en caso de que no se llegue a un acuerdo mutuamente satisfactorio, el Miembro importador tiene garantizado el derecho de aplicar la restricción.

Luego de la adhesión de China, era necesario que los Miembros interesados en adoptar las salvaguardias específicas, las reglamentaran a través de normas

internas. Así lo han hecho rápidamente los actores principales (EE.UU., Comunidades Europeas y Canadá). En los años siguientes, otros Miembros comenzaron a sentir los efectos de las exportaciones chinas, lo que llevó, por ejemplo, a países vecinos de Brasil – como Colombia, Perú y Ecuador – a que adoptaran normas internas para reglamentar la aplicación de aquellas salvaguardias<sup>3</sup>.

En todos estos países, sin embargo, la aplicación de salvaguardias contra exportaciones chinas ha sido realizada de forma cuidadosa y selectiva. En general, es el sector textil el blanco de la aplicación de medidas temporales de protección. Así ocurrió con las Comunidades Europeas, Colombia y Perú<sup>4</sup>. En los EE.UU., hubo una serie de pedidos de salvaguardias, pero pocas aplicaciones efectivas de la medida. Desde entonces, el representante comercial norteamericano se ha esforzado en negociar un acuerdo textil amplio, siempre postergado por Pekín.

### La reglamentación brasileña

Con base en lo dispuesto por el PAC, Brasil creó una reglamentación específica para la imposición de medidas de salvaguardias contra productos chinos, basada en las obligaciones asumidas por aquel país en la OMC. En 2005, el Decreto n. 5.556/05 reglamentó las salvaguardias transitorias, y el Decreto n. 5.558/05 reglamentó las salvaguardias sobre textiles<sup>5</sup>. En ambos documentos, el Gobierno brasileño reafirma que las medidas de salvaguardia podrán ser aplicadas solamente después de agotados los procedimientos de consultas, constituyendo un último recurso para evitar la desorganización del mercado (*market disruption*).

El Decreto 5.556/05 define la existencia de desorganización “de mercado” cuando las importaciones de un producto de China aumentan rápidamente, en términos absolutos o relativos, de forma que sean una causal significativa de daño o amenaza de daño material a la industria doméstica del producto similar o directamente concurrente. Se prevé aún la posibilidad de aplicar salvaguardias que podrán ser adoptadas en circunstancias críticas, por un periodo máximo de 200 días, cuando la demora en la aplicación de la medida definitiva pueda causar daño de difícil reparación (art. 19). Otro caso en donde podrán aplicarse medidas de salvaguardias se presenta cuando se esté en presencia de desvío de comercio. Es

decir, cuando acciones llevadas a cabo por un tercer país de la OMC contra China, causen o amenacen causar un aumento de exportaciones chinas hacia Brasil (art. 24). Después de constatado el perjuicio del sector reclamante, y no habiendo acuerdo entre los gobiernos, la medida será encaminada para aprobación de la Cámara de Comercio Exterior (Camex). Las salvaguardias podrán ser implementadas por medio de un incremento en la Tarifa Externa Común (TEC), a través de restricciones cuantitativas (cuotas) o por ambos.

En el caso de los textiles, la realización de consultas – hechas después de la apertura de la investigación – se condicionan a la inmediata limitación, por parte de China, de sus exportaciones hacia Brasil de modo de no permitir que el aumento sobrepase un 7,5% (un 6% para productos de lana), respecto de la cantidad importada en los doce meses anteriores (Decreto n. 5.558, art. 8º, § 6º). El Decreto específico establece que podrá ser aplicada una medida de salvaguardia textil en los casos en que el Gobierno brasileño considere que las importaciones de China crecen en cantidades y en condiciones tales que causen o amenacen causar perjuicio al mercado, impidiendo el desarrollo ordenado del comercio de esos productos. Si no se alcanza una solución mutuamente satisfactoria, el Decreto prevé entonces la aplicación de la medida de salvaguardia mediante el establecimiento de contingentes para las importaciones del producto en cuestión. El plazo de vigencia de la medida deberá finalizar el 31 de diciembre del año en que el pedido de consultas fue presentado. En el caso de que el pedido de consultas se haya hecho en los últimos tres meses del año, el plazo de vigencia de la medida será de doce meses (art. 13).

Las salvaguardias para textiles, en caso de ser aplicadas, tendrán una validez máxima de un año, pudiendo ser presentada una nueva solicitud después de este periodo. En el caso de los otros productos, el periodo máximo varía entre dos (cuando se haya constatado un aumento relativo de las importaciones) y tres años (en caso de aumento absoluto de las importaciones).

### Perspectivas

La reglamentación de las salvaguardias contra productos chinos fue reivindicada con énfasis por la industria nacional durante los últimos meses. Luego de la



publicación de los decretos, y debido a que diversos sectores – desde la industria óptica hasta el sector de herramientas– se están enfrentando a una férrea competencia en el mercado nacional, solicitaron en varias oportunidades la aplicación de medidas de salvaguardia. Es necesario destacar, sin embargo, que dichas medidas no son la panacea para los problemas de competitividad de la industria nacional. En primer lugar, por su carácter temporal; las medidas de salvaguardia contra productos chinos mantienen la característica fundamental de las salvaguardias generales de la OMC: las mismas son aplicables durante cierto periodo de tiempo, con el objetivo de que la industria nacional pueda adaptarse a la competencia. En este sentido, es importante la planificación por parte de las industrias que fueron protegidas, en el sentido de llevar a cabo una reestructuración a mediano plazo, que eleve la competitividad de la producción local.

De ahí la preocupación en reducir costos indirectos – como logística, burocracia, corrupción, tributación – que afectan a la producción en Brasil. Noticias recientes informan que algunas medidas fueron adoptadas por el Gobierno brasileño para minimizar el impacto de las importaciones chinas, como la concesión de subsidios, una fiscalización aduanera más rigurosa y restricciones voluntarias a las exportaciones. No obstante contengan aspectos positivos, inclusive fiscales, estas últimas medidas son, igualmente, paliativos que sólo rozan los problemas estructurales de competitividad.

En segundo lugar, es importante notar que esas salvaguardias no serán aplicadas automáticamente, ni de manera indiscriminada. Las reglas multilaterales, a pesar de ser más flexibles, estipulan obligaciones que deben ser cumplidas. Por otro lado, es previsible que algunos sectores reaccionen contra las salvaguardias. Puede ser el caso de los consumidores, cuando se apliquen medidas contra insumos productivos relacionados con la cadena productiva que afecten los costos de la industria.

Finalmente, es importante recordar que China no adoptará necesariamente una actitud pasiva delante de este tipo de medidas. Aquel país podrá recurrir a la OMC contra la interpretación o la forma de implementación de las medidas por parte de un tercer país. Aunque China, hasta

ahora, haya tenido un comportamiento no muy activo en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, es importante destacar que todos los casos objeto de salvaguardias, fueron ganados por los países reclamantes. Más aún, el propio PAC establece que, si las medidas fueran impuestas por más de dos o tres años (dependiendo del caso), China podría llevar a cabo retaliaciones, suspendiendo concesiones comerciales contra el país que impuso la medida<sup>6</sup>. Desde marzo de 2005, el Gobierno chino viene repitiendo en la OMC, que considera discriminatorias las medidas de salvaguardia adoptadas específicamente contra sus productos, lo que le permite adoptar las “contramedidas apropiadas”<sup>7</sup>.

Todos estos factores reafirman la relevancia de las reglas multilaterales y del aprendizaje brasileño en la materia, a fin de resguardar intereses de corto plazo en términos de defensa del mercado nacional. Nuestro deber, sin embargo, son las reformas futuras; y en este sector aun queda mucho por hacer.

*\*Traducido y adaptado del artículo “Salvaguardas e importações da China”, Pontes Entre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável, Janeiro – Fevereiro 2006, Vol. 2 N. 1*

*\*\* Profesor de Derecho Internacional Económico (UFSC).*

*\*\*\* Profesora de Derecho Internacional (UFSC).*

<sup>1</sup> Comisión Europea, Reglas interpretativas para la aplicación de medidas de salvaguardias en el sector textil (Reglamento 3030, de 2003).

<sup>2</sup> OMC, PAC, art. 16, incorporado al ordenamiento jurídico brasileiro a través del Decreto n. 5.544, del 22 de septiembre de 2005.

<sup>3</sup> Colombia, Decreto n. 1480, de 11.05.2004; Perú, Decreto 026-2003-MINCETUR, de 25.12.2003; Ecuador, a través de la reciente Resolución Comexi n. 320, de 16.09.2005.

<sup>4</sup> La aplicación de salvaguardias debe ser comunicada a la OMC. las informaciones acerca de las medidas aplicadas pueden obtenerse de la página <http://www.wto.org/>

<sup>5</sup> Diário Oficial da União, 6 de octubre de 2005.

<sup>6</sup> Art. 16.6.

<sup>7</sup> Artículo 32 del PAC, que permite a China adoptar medidas equivalentes (corresponding measures) cuando un Miembro de la OMC discrimine los productos chinos. El PAC no esclarece el término discriminación en este contexto, y no hay una norma interna en China que especifique este procedimiento.

## Publicaciones

**Anderson, Kym & Valenzuela, Ernesto. (2006).** *Do global trade distortions still harm developing country farmers?* Washington DC: Banco Mundial.

**CEPAL. (2006).** *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe.* Montevideo.

**Comité de Agricultura de la Organización Mundial del Comercio. (2006).** *Documento de referencia del Presidente: Compartimiento verde.* Ginebra: OMC.

**Fondo Monetario Internacional. (2006).** *Perspectivas de la economía mundial: Globalización e inflación.* Washington DC.

**Hausmann, Ricardo, Rodrik, Dani & Velasco, Andrés. (2006).** “Getting the Diagnosis Right”. *Finanzas y Desarrollo*, Vol. 43, N° 1.

**Machinea, José Luis & Vera, Cecilia. (2006).** *Comercio, inversión directa y políticas productivas.* Santiago: CEPAL.

**Morin, Jean-Frédéric. (2006).** *Tripping Up TRIPs Debates : IP and Health in Bilateral Agreements.* Montreal: Centre of Expertise on Sustainable Development.

**Olarreaga, Marcelo & Krivonos, Ekaterina. (2006).** *Sugar prices, labor income, and poverty in Brazil.* Washington DC: Banco Mundial.

**Polaski, S. (2006).** *Winners and Losers: Impact of The Doha Round On Developing Countries.* Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.

**World Bank Independent Evaluation Group (2006).** *Assessing World Bank Support for Trade, 1987–2004.* Washington DC: The World Bank.