

# Puentes

Septiembre 2007

ENTRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Vol. VIII No. 4

## El receso en la OMC marcado por la falta de esperanzas para un acuerdo en Doha

Las vacaciones anuales de los delegados de la Organización Mundial del Comercio (OMC) han estado marcadas por la falta de perspectivas para llegar a un posible acuerdo en la Ronda Doha. No obstante, el director-general, Pascal Lamy, insistió en afirmar que un acuerdo es posible si los gobiernos están dispuestos a eso.

Durante las reuniones del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) y del Consejo General, Pascal Lamy afirmó que los Miembros de la OMC deben volver a Ginebra en septiembre "preparados para entablar intensas negociaciones".

Estas negociaciones estarán basadas en los potenciales acuerdos que surjan a partir de los textos presentados por los presidentes de los comités de negociación de agricultura y de acceso a los mercados no agrícolas (AMNA), (Ver Puentes Volumen VIII, Número 3, julio 2007). Lamy les había solicitado a los gobiernos que utilizaran el mes de agosto para reflexionar sobre el valor del contenido de los dos textos y que volvieran a Ginebra preparados para hacer las concesiones necesarias para la conclusión de un acuerdo.

No todas las delegaciones están de acuerdo en usar los parámetros identificados en los textos como base para la reducción de aranceles y subsidios. La mayoría de los Miembros aceptó con cautela el proyecto revisado para un acuerdo sobre agricultura preparado por el Embajador Crawford Falconer (Nueva Zelanda). Por su parte, varios países en desarrollo (PED) se mostraron bastante críticos con respecto al proyecto revisado para un acuerdo sobre AMNA y afirmaron que las reducciones arancelarias exigidas son desproporcionadas en comparación con las demandas hechas a las naciones industrializadas y a la reducción de los subsidios agrícolas propuesta en el texto sobre agricultura. Argentina y Venezuela fueron más lejos afirmando que no podían aceptar el texto de AMNA como base para conversaciones de septiembre.

Tal vez para aumentar aún más la polarización del debate sobre los aranceles a los bienes

manufacturados, algunos países industrializados – como los Estados Unidos (EE.UU.), Canadá y Nueva Zelanda – argumentaron que el texto de AMNA presentado por el Embajador Don Stephenson (Canadá) era favorable a los PED.

### G-20: Agricultura debería establecer metas en otras áreas

La 'tasa de cambio' entre los potenciales resultados de Doha en agricultura y en AMNA ha sido materia de debate en los dos proyectos revisados para un acuerdo. Más específicamente, se debatió hasta que punto la ambición (entendida como la profundidad de los recortes en los aranceles y en los subsidios) de la reforma agrícola en países ricos debe conducir a reducciones arancelarias de los bienes industriales en los PED.

En la reunión del Comité de negociaciones comerciales (CNC) del día 26 de julio, la coalición G-20 de PED, que normalmente enfoca sus observaciones en el comercio agrícola, resaltó que "la ambición en agricultura debe determinar las negociaciones en otras áreas – y no lo contrario."

El grupo AMNA-11 – alianza de PED en las negociaciones sobre bienes industriales y que incluye a Sudáfrica, Brasil, India y Argentina – también insistió en que la reforma substancial de las políticas que distorsionan el comercio agrícola por parte de los países ricos, debe ser el punto de referencia para medir la liberalización de los aranceles industriales.

De hecho, estos grupos afirmaron que ya que los EE.UU. y la Unión Europea (UE) fingen reformar

## EN ESTA EDICIÓN

- 1 El receso en la OMC marcado por la falta de esperanzas para un acuerdo en Doha
- 3 El "nuevo" *Farm Bill*: la batalla ahora es en el Senado
- 6 OMC, continúan las disputas entre Brasil, EE.UU. y la UE
- 8 Los Miembros están de acuerdo con el programa de la OMPI para el desarrollo
- 9 Diferencias entre latinoamericanos en la OMC: Guatemala - México; Argentina - Brasil
- 11 El arbitraje inversionista-Estado en el sector del medioambiente: La experiencia de México ~ **Luis Alberto González García**
- 14 Estándares mínimos y máximos en el Acuerdo sobre los ADPIC ¿Pisos y Techos? ~ **Vanessa Lowenstein**
- 16 Creando un sistema de comercio mundial favorable al desarrollo ~ **Nagesh Kumar**
- 19 Convergencia cambiaria e integración regional: una cuestión aún pendiente ~ **Ricardo Sennes**
- 21 La XI Reunión de la COP de la CITES y sus implicancias para ALC ~ **Miguel E. Pellerano y Victoria Lichtschein**
- 23 Los biocombustibles y el ancho mundo ~ **Ronald Steenblik**

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  
Greivin Hernández González  
Carlos Murillo Rodríguez

#### Contribuyeron para este número

Daniela Álvarez Keller  
Maximiliano Chab  
Greivin Hernández González  
Max Valverde Soto

ISSN: 1563-0013

#### ICTSD

Director ejecutivo: Ricardo Meléndez Ortiz  
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 PUENTES entre el comercio y el desarrollo sostenible ha sido posible gracias al apoyo generoso de la Agencia suiza para el desarrollo y la cooperación (COSUDE).*

*Para suscribirse gratuitamente a PUENTES, envíe un correo electrónico a [puentes@ictsd.ch](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.*

sus subsidios agrícolas (al reducir límites de gasto bien por encima de los gastos reales o previstos), fingirán también reducir sus tarifas industriales.

Diversos grupos de PED que representan a la gran mayoría de los 151 Miembros de la OMC –G-20; G-33; los países de África, Caribe y Pacífico (ACP); el grupo de los países de menor desarrollo relativo (PMDR); el Grupo Africano; las economías pequeñas y vulnerables; AMNA -11 y C-4 (cotton four)– emitieron una declaración en la cual indican que las principales reducciones a los subsidios agrícolas causantes de distorsión al comercio en países ricos son “centrales para lograr la dimensión de desarrollo de la Ronda.” Para ellos, los subsidios de la caja “verde”, considerados como no causantes de distorsión del comercio o de la producción y que componen gran parte de los pagos a los agricultores de los EE.UU. y de la UE, no están siendo incluidos en los recortes de la Ronda Doha.

Los EE.UU., por su parte, sostienen que el tope arancelario previsto en el texto de AMNA –que establece un coeficiente de entre un 19% y un 23% para la mayoría de los aranceles industriales de los PED– es desproporcionado con respecto al tope de US\$13 mil millones o US\$16,4 mil millones establecidos para los subsidios agrícolas causantes de distorsión del comercio.

Washington fue muy criticado por no haber querido limitar sus subsidios agrícolas causantes de distorsión del comercio, dichos subsidios estarían rozando el nivel de US\$11 mil millones gastados el año pasado. En su oferta formal, los EE.UU. proponen un límite de US\$22,5 mil millones, aunque informalmente anunciaron que dicho tope podría ubicarse en US\$17 mil millones.

### Otras áreas que necesitan de mucho trabajo

La existencia de concurrencias en cuanto a las llamadas “líneas rojas” en agricultura o AMNA –exigencias mínimas sin las cuales cada uno se retiraría de las negociaciones– sólo podrá determinarse a partir de septiembre. Prácticamente cualquier acuerdo requeriría que gran parte de los principales países se retracten de las declaraciones públicas que han venido realizando, reconociendo –en efecto– que estas declaraciones estaban meramente dirigidas a posicionarlos políticamente en las discusiones.

No obstante, Lamy enfatizó que será necesario incluir, a partir de septiembre, otros asuntos en la agenda de discusión, tales como los servicios; las normas y la facilitación del comercio, para la conclusión de la Ronda sea factible. Algunas delegaciones ya comenzaron a delinear sus prioridades, en caso de que haya señales de un posible acuerdo en agricultura y AMNA.

La India afirmó que, además de la finalización de las modalidades de negociación para agricultura y AMNA, debería haber también un proceso paralelo en la Sala “Verde” que permita a los Miembros, particularmente aquellos que están envueltos en las negociaciones plurilaterales de solicitudes y ofertas en materia de servicios, indicar cómo pretenden responder a las solicitudes que les fueron hechas. Tal proceso, desde el punto de vista de la India, debería llevarse a cabo en el seno del CNC y debería combinar una discusión que incluya temas como: el trato especial para los países menos adelantados, regulación doméstica y una fecha para una nueva ronda de ofertas de acceso a los mercados.

La UE y los EE.UU. también solicitaron que conjuntamente con los textos de agricultura y de AMNA, se adoptara algún tipo de documento en materia de servicios. Ambos expresaron su descontento con el enfoque de las negociaciones en agricultura. Tales posiciones son el reflejo de los reclamos hechos por sus industrias nacionales de servicios, que argumentan las negociaciones de Doha no aportan un valor agregado para sus intereses.

La India afirmó que los países desarrollados tienen que enviar señales claras en relación a la apertura de sus mercados hacia los PED –en especial en relación al modo 4, que prevé el desplazamiento temporal de trabajadores.

Según la India, se prevén solo pérdidas tanto en agricultura como en AMNA, lo que aumenta la importancia del “equilibrio de las cuentas” por medio de posibles ganancias en otras áreas. Tales ganancias podrían provenir de las negociaciones sobre servicios, sobre las normas, y de la modificación del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC. La India busca que los solicitantes de patentes estén obligados a divulgar el origen de todos los recursos biológicos así como los conocimientos tradicionales asociados a las patentes.

Respecto al ADPIC, el Embajador de la UE, Eckart Guth, enfatizó la importancia de las indicaciones geográficas. Bruselas desea extender el nivel de protección otorgado a vinos y bebidas espirituosas a otros productos, como el jamón Parma.

### Las cuestiones políticas en los EE.UU. podrían actuar de impedimento

Aunque no concuerden con la marcha de las negociaciones, los diplomáticos de comercio de los EE.UU. comparten la opinión de que la Ronda Doha debe ser concluida antes del inicio de 2008; de lo contrario, habrá un largo periodo de hibernación debido a las elecciones en ese país y en la India.

Pero aún si los negociadores logran cerrar un acuerdo, el mismo deberá ser ratificado por los gobiernos de los Miembros de la OMC, lo que podría ser particularmente complicado en los EE.UU. La Autoridad de Promoción Comercial (TPA, por sus siglas en inglés) de la administración de George W. Bush expiró a finales de junio pasado y con ella el mandato para negociar

los acuerdos de comercio y someterlos al Congreso estadounidense para un voto de sí “o no”, sin enmiendas (conocido como fast track). En general los gobiernos desean que la Casa Blanca mantenga este mandato a fin de asegurar que los legisladores en los EE.UU. no modifiquen acuerdos comerciales ya aprobados en el ámbito multilateral.

No obstante la Casa Blanca Republicana haya indicado que desea la renovación de la TPA, no está claro si conseguirá convencer al Congreso, que cuenta con mayoría demócrata. De hecho, a finales de junio los legisladores demócratas afirmaron que la renovación de la TPA no formaba parte de sus “prioridades legislativas”, lo que fortaleció la creciente ambivalencia y la completa oposición dentro del partido en relación a la liberalización comercial. Inclusive, los sindicatos de trabajadores de los EE.UU., que aún mantienen cierta influencia entre los círculos democráticos, no apoyan la extensión de la TPA. Sin embargo algunos analistas creen, que los demócratas serían más cautelosos al momento de rechazar un acuerdo multilateral, contrariamente a lo sucedido con los acuerdos bilaterales,

respecto de los cuales se manifiestan abiertamente contrarios.

El mes pasado surgió otro escollo que podría hacer aun más difícil cerrar un acuerdo en la Ronda de Doha. La Cámara Baja del Congreso estadounidense votó a favor de la extensión, por cinco años más, de las prácticas que otorgan subsidios agrícolas (ver artículo relacionado en este número).

La Ley Agrícola estadounidense (Farm Bill), aprobada el 27 de julio último, debe pasar aún por un proceso de revisión en el Senado, y enfrenta una posible amenaza de veto por parte de la administración de Bush, quién solicitó modestas reducciones con el objetivo de proteger las cuestiones relacionadas con los gastos agrícolas de eventuales demandas ante la OMC.

### Agenda para septiembre

Las negociaciones agrícolas retomarán su curso en la sede de la OMC, en la primera semana de septiembre. Se prevé para entonces una serie de reuniones abiertas y cerradas, así como consultas informales. Las conversaciones sobre AMNA iniciaran la semana siguiente.

## El “nuevo” Farm Bill: la batalla ahora es en el Senado

Por una votación de 231 a favor y 191 en contra, el pasado 27 de julio la Cámara de Representantes de los Estados Unidos (EE.UU.) aprobó el “Acta 2419 de Granjas, Nutrición y Bioenergía”. El Acta debe ser ahora confrontada con un instrumento equivalente del Senado. Una vez que haya acuerdo entre los textos, el acuerdo final será enviado a la Casa Blanca para su ratificación. Este artículo examinará las disposiciones del texto en cuestión, el costo de las mismas y las críticas que se han formulado hasta el momento, así como algunas perspectivas.

Aunque muchos esperaban una verdadera reforma del sistema de apoyos agrícolas de los EE.UU., el Acta 2419 de la Cámara de Representantes, conocida como “Farm Bill 2007” (FB07) es en su mayor parte una extensión hasta el 2012 del Farm Bill de 2002 (FB02).<sup>1</sup> Este Acta reforma y extiende el mayor programa de apoyo a los ingresos de los agricultores, alimentación y nutrición, conservación de tierras, promoción del comercio, desarrollo rural, investigación, silvicultura, energía, horticultura y seguros de cosechas administrados por el Departamento de Agricultura de los EE.UU. (USDA, por sus siglas en inglés). El FB07 mantiene o modifica diversos tipos de programas y apoyos contenidos en 12 títulos.<sup>2</sup> A continuación veremos las principales disposiciones de

algunos de los títulos más importantes del FB07:

a) Programas para cultivos (Título I): El FB02 contenía amplios apoyos para agricultores de ciertos productos, tales como trigo, piensos, algodón, maíz, arroz, oleaginosas y leche. El apoyo se hacía principalmente por medio de pagos directos, pagos anticíclicos, préstamos preferenciales para la comercialización, pero también se recurría a compras gubernamentales y barreras a la importación.

Así, el FB07 extiende todos estos mecanismos hasta el 2012. En relación con los pagos anticíclicos, se mantienen aquellos basados en los precios “objetivo”,<sup>3</sup> pero también se crea una alternativa: el ingreso “objetivo”. Así, los agricultores podrán optar por una activación del

mecanismo de pagos directo cuando su ingreso caiga por debajo del promedio nacional para el sector agrícola en cuestión. También se incrementan los precios objetivo para el trigo, la cebada, avena, oleaginosas y soja, al tiempo que se disminuye el del algodón. En relación a los préstamos, se incrementan los intereses para el trigo, la cebada, la avena, las oleaginosas, la lana, los garbanzos y el azúcar, mientras que se reducen para los guisantes secos y las lentejas. Se crea además un incentivo de cuatro céntimos por libra para la modernización de las instalaciones para el cultivo del algodón.

Con respecto a los límites de pago, se establece que un agricultor puede obtener un máximo de \$250 mil dólares anuales. Para poder llegar a esta cifra, por un lado

se incrementa de \$40 mil a \$60 mil el máximo de pagos directos y se elimina el límite de \$75 mil para los créditos de comercialización, al tiempo que se mantiene el máximo de \$125 mil para los pagos anticíclicos (contra \$210 mil del FB02).

Además, los productores cuyo ingreso neto ajustado (promedio de los últimos tres años) sea superior a 1 millón de dólares anuales no serán elegibles para pagos del Título I. Adicionalmente, para aquellos agricultores cuyo ingreso neto sea superior a \$500 mil, sólo podrán recibir los beneficios de la ley si al menos el 66% de los ingresos provienen de actividades agropecuarias y/o forestales. En otras palabras, un agricultor con ingresos máximos de medio millón de dólares podrá optar por estos apoyos siempre y cuando \$330 mil provengan de la agricultura.

El Título I mantiene tanto la compra pública de leche para mantener los precios internos como el pago directo ante precios bajos. Sin embargo, a diferencia del FB02, se incluye el apoyo para la mantequilla, el queso y la leche descremada. Para el azúcar, se asegura el mantenimiento de una cuota del mercado interno del 85% por medio de una estricta aplicación de mínimos para las cuotas de importación negociadas con diversos países<sup>4</sup> y además se ordena la compra de los excedentes en la producción de azúcar para la producción de etanol.

b) Conservación (Título II): Se mantienen los programas de conservación de tierras en producción, retiro de tierras de producción, y protección de acuíferos. Para los primeros dos se estipularon ayudas de \$1.900 millones respectivamente, para los siguientes cinco años, y \$200 millones para el tercero. Asimismo, se estableció un límite de \$60 mil por agricultor para los pagos derivados de un programa en particular y un máximo de \$125 si se participa en varios programas. No obstante, las ayudas derivadas de los programas de Conservación de Humedales, Protección de Praderas y Reproducción en Cautiverio para la comercialización no cuentan para este límite.

c) Comercio (Título III): Se mantienen los programas para la promoción de exportación, incrementando el monto anual de \$200 millones a \$225 millones. Por primera vez la agricultura orgánica es susceptible de participar en estos programas. Algo importantes es que se modifican las garantías para los créditos

a la exportación, en respuesta al fallo de la OMC sobre el asunto del algodón, entre Brasil y los EE.UU. (ver artículo relacionado en este número). Se pretende acatar el fallo al eliminar las garantías intermedias (3-10 años). De la misma forma se elimina la garantía de corto plazo (3-6 meses) cuando no existan entes bancarios intermediando, pero se mantiene si existe intermediación financiera.

d) Crédito Agrícola (Título V): Se incrementa de \$200 mil a \$300 mil los préstamos para adquisición de fincas y financiamiento de costos operativos directos. Además, se crea una garantía de crédito para aquellos granjeros que requieran fondos para emprender obras de conservación de tierras y aguas.

e) Energía (Título IX): Se mantiene el programa el programa de financiamiento para la creación de biorefinerías y se incrementa el presupuesto a \$800 millones; se extiende y aumenta a \$500 millones el programa para el incentivo en la utilización de energías renovables en la agricultura. Este esquema otorga subsidios, préstamos y garantías a agricultores y negocios rurales para facilitar la transición a otros tipo de energías; se incrementa de \$75 a \$220 millones los fondos para la investigación en biomasa; se continúa el incentivo al incremento anual en la producción de biocombustibles, aumentando el subsidio a \$1.400 millones.<sup>5</sup> Adicionalmente se dispone financiamiento para nuevas iniciativas tales como el estudio de factibilidad para la construcción de etanolductos en el país.

## Costos

La Oficina de Presupuestos del Congreso (OPC) estima que el cumplimiento del FB07 para el período 2008-2012 incrementará el gasto directo total en \$5.800 millones de dólares en relación con el FB02. De esta forma, el gasto total del FB07 será de \$286.000 millones para el USDA en el quinquenio mencionado,<sup>6</sup> unos \$36 mil millones más que la propuesta original de la Administración Bush. De esta cantidad, unos \$42 mil millones irán directamente a las bolsas de los agricultores como subsidio directo.

Gran parte del aumento en los gastos directos son atribuibles al Título IV, Nutrición (el cual incluye programas como los cupones de alimentos para población de escasos recursos) y el título IX, Energía. La OPC estima que el resto

de las disposiciones del FB07 generarán una reducción de \$607 millones. El FB07 también autoriza algunas erogaciones presupuestarias discrecionales, pero la OPC no ha logrado contabilizarlas debido a su carácter contingente.

El Título I contiene varios de los instrumentos que causan más distorsión al comercio agrícola mundial y por tanto, la comunidad internacional esperaba reformas contundentes. En el fondo, no hubo mayor cambio. Primero, tal y como vimos, los pagos directos se mantienen. No obstante, los pagos por adelantado (que le permiten a un agricultor obtener un avance sobre su cosecha en el año fiscal presente y el resto en el siguiente año) se eliminan para la cosecha del 2012, lo que generaría un ahorro de \$1.500 millones para el quinquenio 2008-2012. Pero esto no quiere decir que los pagos no se cargarán al presupuesto del 2013, en el muy posible caso de la renovación de la ley. Se trata simplemente de un ejercicio de contabilidad creativa.

En cuanto a los pagos compensatorios de préstamos, otro mecanismo bajo el título I, los cambios resultarán en un incremento de \$1.000 millones, aunque los nuevos límites para recibir ayuda generarán un ahorro de \$227. Como se puede apreciar, el resultado global termina siendo el mismo y a veces peor.

## Críticas

En una carta de dos páginas al Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes, el Secretario de Agricultura de los EE.UU., Mike Johanns, había subrayado que la ley bajo discusión “carece de reformas verdaderas, al tiempo que empeora los aspectos que causan distorsiones en el comercio de la actual política agrícola al incrementar los subsidios”. Sólo para citar un ejemplo, el ingreso acumulado para recibir subsidios del Título I había sido limitado por la administración Bush a \$200.000, pero terminó siendo cinco veces más alto en la ley aprobada.

La propuesta aprobada es una versión ligeramente diferente del FB02 y fue redactada por el Presidente del Comité de Agricultura, Collin Peterson (R-Minn) en reacción a la propuesta del 31 de enero de la Administración Bush. Peterson generó una propuesta aceptable para su comité de 46 miembros, la mayoría representantes de distritos altamente beneficiados por el *Farm Bill* actual y fue finalmente la que pasó a



discusión a la Cámara de Representantes. El borrador contó con el apoyo de una parte importante de los grupos de cabildeo agrícolas, pero con la crítica de grupos reformistas.

“Bush tomó una posición más fuerte de cara a los millonarios del el propio Partido Demócrata, lo cual es sorpresivo”, dijo Kari Hamerschlag, Director de Política de la Coalición Californiana para la Agricultura y Alimentación. Este grupo es sólo uno de los que pretendían que el FB07 se alejara de los subsidios causantes de distorsión al comercio y los redireccionara a temas ambientales y de nutrición. Algo de esto quedó en la ley, pues se aumentó el gasto en estos ámbitos en \$1.600 millones.<sup>7</sup> No obstante, se mantienen la mayoría de subsidios perversos. La Cámara de Representantes se conformó con excluir de las ayudas a 7.000 agricultores que ganan más de \$1 millón al año,<sup>8</sup> pero se dejan sin afectación a más de 900.000 agricultores. No obstante, Ken Cook, presidente el Grupo de Trabajo Ambiental, demostró que el 75% de los subsidios son recolectados por solamente un 10% de esos agricultores norteamericanos.<sup>9</sup> El Secretario Johanns también criticó el hecho de que se continúen otorgando los subsidios a los agricultores más ricos. “No es una reforma... eso es bastante claro”, agregando que más bien es “un paso atrás” y fue aún más tajante al decir: “si no hay cambios sustanciales, todos los consejeros del Presidente le recomendarán que la vete”<sup>10</sup>.

Otros funcionarios de la Administración Bush se han mostrado preocupados. Por ejemplo, para Mark Keenum, Secretario de Servicios Agrícolas Extranjeros, varias normas del FB07 abrirán la posibilidad de litigios ante OMC. Citó la obligatoriedad de comprar los excedentes de azúcar y venderlos sólo a productores de etanol y la posibilidad de la aplicación discriminatoria de las cuotas de importación<sup>11</sup> y los bajos intereses establecidos en las diversas clases de préstamos.

## El Senado, nuevo campo de batalla

Ambientalistas, reformadores y opositores al *Farm Bill* han perdido una batalla, pero la guerra final se dará en el Senado en las semanas por venir. El Secretario de Agricultura Johanns ha indicado que trabajará para que el Senado genere un FB07 más aceptable. Por lo tanto, las baterías ahora se enfocan al Comité de

Agricultura del Senado, en donde la ventaja numérica de aquellos que defienden el status quo no está tan marcada.

Así, el Presidente del Comité, Tom Harbin (D-Iowa) se ha mostrado mucho más propenso a la conservación y a los temas de nutrición que su contraparte en la Cámara de Representantes, Peterson. El Senador Dirk Robinson (D-Illinois), el segundo en la jerarquía demócrata en el Senado, abogó por reformas radicales al actual sistema de subsidios basado en el apoyo a los precios. Adjuntamente, Check Grassley (R-Iowa), se propone junto con Byron Dorgan (D-Dakota) bajar el límite de ingresos a \$250 mil por agricultor.

Pero otros republicanos, tales como Saxy Chamblis (R-Georgia) dejó claro que se opondrán a cualquier intento de reforma. Norman Coleman (R-Minnesota) predijo que el Senado generará un *Farm Bill* similar al elaborado por la Cámara de Representantes, con algunas modificaciones menores. Citó por ejemplo la posible eliminación del impuesto que grava las operaciones de las subsidiarias estadounidenses de empresas agrícolas extranjeras. Con dicho impuesto se pretende financiar parte de los \$4 mil millones necesarios para las reformas del título IV, particularmente los programas de bonos alimenticios. Esta disposición, que provocó el voto en contra de los republicanos en la Cámara de Representantes, sería eliminada siempre y cuando el Senado logre generar una fuente de financiamiento alternativa para el programa de bonos alimenticios. En el FB02, esto se financiaba con un impuesto a la gasolina que ha sido derogado. Según Coleman, en caso de no aprobarse el *Farm Bill* en septiembre antes de su expiración, simplemente podría darse una extensión del mismo mientras se trabaja en el nuevo texto luego del receso de otoño.

## Conclusiones

El FB07 del la Cámara de Representantes ha sido una importante victoria para el reducido *lobby* agrícola que se beneficia de los subsidios. No se trata ni remotamente de una reforma. A pesar de haber ganado esta batalla, la Cámara de Representantes ha generado una ola de protestas y hasta pérdida de caudal político. Por ejemplo, lo que pensaron que iba a ser un acuerdo bipartito, finalmente terminó teniendo una gran oposición republicana ante disposiciones como los impuestos a las subsidiarias estadounidenses de empresas agrícolas extranjeras.

Por otra parte, el FB07 no toma en consideración un elemento fundamental: en que sin una reforma más profunda, el sistema de subsidios estadounidense será sometido a fuertes presiones ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Recordemos que en junio y julio de este año Canadá y Brasil, respectivamente, solicitaron el establecimiento de un grupo especial para que revise los subsidios que los EE.UU. destinan al sector agrícola (ver artículo relacionado en este número). Estos casos muestran similitudes con el exitoso litigio llevado adelante por Brasil en contra de las subvenciones estadounidenses al algodón.

Por otra parte, aunque el impulso hacia los biocombustibles ha sido alabado, grupos ambientalistas han señalado que si el cambio y la ampliación de cultivos como materia prima para los biocombustibles no es manejada de una forma adecuada, se podría terminar aumentando la presión sobre los recursos tierra y agua. El FB07 generará un importante aumento en la producción de etanol, pero ofrece sólo garantías ambientales mínimas<sup>12</sup>.

En definitiva, es muy probable que las predicciones del senador Coleman se cumplan: el Senado producirá este septiembre o durante el otoño un *Farm Bill* similar al generado por la Cámara de Representantes. Las presiones del cabildeo agrícola son muy fuertes y los cálculos electorales jugarán una vez más. Los republicanos no querrán debilitarse aún más de cara a las próximas elecciones y los demócratas no querrán perder el caudal político que los llevó a dominar ambas cámaras. Una vez que los republicanos logren eliminar el pretendido impuesto a las subsidiarias, habrá luz verde para un respaldo bipartito mayoritario, aunque no unánime. ¿Cumplirá la Administración Bush su amenaza de vetar un FB07 con mayoría bipartita o se resignará a defender el país ante posibles reclamos de la OMC? De cara a un 2008 electoral, resulta altamente improbable que la Administración Bush tome una decisión de tal magnitud, por el costo político para un gobierno tan golpeado por sus decisiones de política exterior.

<sup>1</sup> El FB02 expira el 31 de septiembre de este año.

<sup>2</sup> La ley se divide en 12 títulos: Programas para

cultivos, Conservación, Comercio Agrícola y Ayuda Alimentaria Internacional, Nutrición, Crédito Agrícola, Desarrollo Rural, Investigación, Silvicultura, Energía, Horticultura y Agricultura Orgánica, Temas Misceláneos.

<sup>3</sup> “Target price”. Cuando el precio de un producto baja a cierto umbral, llamado el precio “objetivo”, se activa el mecanismo de pagos anticíclicos.

<sup>4</sup> Recordemos que a partir del 1 de enero del 2008 la producción azucarera de México entrará libremente en el mercado estadounidense. De la misma forma, el CAFTA-DR contempla cuotas de importación.

<sup>5</sup> Se excluye del incentivo a los biocombustibles de almidón de maíz. Un resumen de los incrementos puede ser consultado en Congressional Budget Office. (24 de julio, 2007). Cost Estimate of the H.R. 2419 Farm, Nutrition, and Bioenergy Act of 2007 As ordered reported by the House Committee on Agriculture on July 19, 2007, página 18.

<sup>6</sup> Congressional Budget Office. (24 de julio, 2007). Cost Estimate of the H.R. 2419 Farm, Nutrition, and Bioenergy Act of 2007 As ordered reported by the House Committee on Agriculture on July 19, 2007.

<sup>7</sup> Lochhead, C. (21 de Julio, 2007). Pelosi takes heat for OK of farm bill, legislation heavy on subsidies draws Bay Area activists. Chronicle Washington Bureau. Disponible en <http://sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?f=/c/a/2007/07/21/MNGDFR4M9M1.DTL>

<sup>8</sup> Pfeiffer, E. (26 de Julio, 2007). Farm bill threatens jobs, GOP critics say. Washinton Times, disponible en <http://washingtontimes.com/apps/pbcs.dll/article?AID=/20070726/NATION/107260069/1002&template=printart>

<sup>9</sup> Environmental Working Group. How A Widening Farm Subsidy Gap Is Leaving Black Farmers Further Venid. Disponible en <http://www.ewg.org/reports/shortcrop>

<sup>10</sup> Bush threatens to veto new version of the farm bill. (3 de agosto, 2007), Farmer’s Weekly Interactive, Disponible en <http://www.fwi.co.uk/Articles/2007/08/03/105622/bush-threatens-to-veto-new-version-of-farm-bill.html>

<sup>11</sup> En el 2001 la USDA compró 100.000 toneladas de azúcar a 23 centavos por libra, pero los productores de etanol se negaron a pagar más de 4 centavos. Aún así, solamente pudieron vender 10 mil toneladas.

<sup>12</sup> Good, K. (2 de agosto, 2007). More on the Farm Bill & Biofuels. Organic Consumers Association. Disponible en [http://www.organicconsumers.org/articles/article\\_6399.cfm](http://www.organicconsumers.org/articles/article_6399.cfm)

## OMC, continúan las disputas entre Brasil, EE.UU. y la UE

Brasil ha iniciado procedimientos de solución de diferencias contra un amplio espectro de subsidios agrícolas otorgados por los Estados Unidos (EE.UU.). Así como obtuvo, aunque de forma preliminar, una victoria en la ‘diferencia sobre el algodón’.

Según fuentes familiarizadas con el fallo sobre el algodón, los gobiernos de Brasil y de los EE.UU., recibieron el 27 de julio pasado, un informe confidencial que sostiene que las medidas implementadas por los EE.UU. para cumplir con anteriores resoluciones de la OMC sobre el asunto, eran insuficientes. Autoridades de Brasil dijeron que el grupo especial (GE), establecido para analizar el cumplimiento de dichas medidas, ha encontrado que algunos programas de crédito para la exportación, así como pagos contracíclicos y préstamos para asistencia en la comercialización necesitaban mayores reformas.

Según las autoridades, dichas reformas son necesarias para asegurar que estos subsidios no afectarán los precios internacionales del algodón, en detrimento de exportadores brasileños.

No obstante se hayan negado a ofrecer detalles, los funcionarios de los EE.UU. expresaron su decepción con el fallo preliminar. El presidente de la Comisión de Agricultura de la Cámara de Representantes, Collin Peterson, ya ha manifestado que es probable que los EE.UU. apelen, si el informe definitivo elaborado por el GE no cambia los fundamentos. Se espera que dicho informe esté listo para el mes de octubre, y el mismo será circulado al público un mes más tarde.

Tanto la ‘diferencia sobre el algodón’, así como las nuevas disputas iniciadas por Canadá y Brasil (ver abajo) han hecho que los EE.UU. insistan en el establecimiento de una nueva ‘cláusula de paz’. Muchos países agro-exportadores, entre los que se encuentran Argentina, mantienen una férrea oposición al respecto.

### Brasil demanda a los EE.UU. por los subsidios.

El 11 de julio, Brasil presentó una solicitud de consultas con los EE.UU. alegando que, con excepción del año 2003, dicho país había excedido los límites anuales para gastos causantes de distorsión del comercio. Brasil argumenta que durante el período 2000-2005 y 1999, EE.UU. sobrepasó los topes anuales del compartimiento ámbar establecidos en US\$19.1 mil millones y US\$19.8 mil millones, respectivamente. La solicitud

de Brasil sostiene que, no obstante sea difícil evaluar en forma precisa el alcance y la naturaleza de los pagos destinados al sector agrícola debido a que los EE.UU. no hacen notificaciones a la OMC desde 2001, la información disponible al público indica que sus gastos excedieron los compromisos durante los años 2002, 2004 y

2005. Con respecto al período 1999-2001, Brasil alegó que los pagos por contratos de producción flexible, los préstamos para asistencia en la comercialización y algunos pagos en casos de desastres deberían haber sido contados como ayuda interna del compartimiento ámbar. Esto último, habría hecho que los EE.UU. sobrepasaran su límite de gastos.

Estas alegaciones son similares a las que hizo Canadá en junio de 2007. Es probable que los dos países unan sus demandas, de manera que sea un mismo GE el que entienda en el tema. El Órgano de Solución de Diferencias podría establecer el GE en octubre próximo.

“Tanto la ‘diferencia sobre el algodón’, así como las nuevas disputas iniciadas por Canadá y Brasil han hecho que los EE.UU. insistan en el establecimiento de una nueva ‘cláusula de paz’”

## La UE apelará en la disputa sobre los neumáticos

La Unión Europea (UE) está lista para apelar la decisión del GE, que entendió en la disputa relacionada con la prohibición que Brasil impone a la importación de neumáticos recauchutados y usados. La UE apelará el fallo no obstante Brasil haya sido encontrado culpable por implementar la prohibición de manera discriminatoria (ver Puentes Vol. VIII. Número 3, julio 2007). No obstante es importante resaltar que el GE sostuvo que, en sí mismo, el embargo no violaba las normas de la OMC debido a que las razones medioambientales y de salud, por las cuales había sido impuesto, estaban amparadas por el artículo XX del GATT. El contenido de la apelación de la UE – que será notificada oficialmente durante la primera semana de septiembre – no se ha hecho público al momento de escribir este artículo. No obstante, algunas fuentes dijeron que la Comisión europea probablemente argumentará entre otras cosas, que las interpretaciones del GE sobre el artículo XX fueron demasiado amplias.

Mientras tanto, Brasil está tomando medidas para eliminar los elementos discriminatorios en la aplicación de la prohibición. Dicho país está deteniendo las importaciones de neumáticos usados que se llevan a cabo por medio de las resoluciones de los juzgados de instancias inferiores. El Fiscal General le solicitó a la Corte Suprema que decretara ilegales tales resoluciones. De esta manera se intenta cerrar el resquicio legal que le permitió a la industria brasilera importar grandes cantidades de neumáticos usados, a pesar de la prohibición. Mientras esperan el fallo, las autoridades de Brasil han dicho que se opondrán fervientemente a cualquier nueva resolución e intentarán revocar las ya existentes una por una.

## El caso Bananos 'al día'

La Unión Europea (UE) enfrenta actualmente 4 demandas ante la OMC - Ecuador, Colombia, Panamá, y los Estados Unidos (EE.UU.) - contra su nuevo régimen de importación del banano. Luego de haber perdido la disputa iniciada en 1997, la UE se había comprometido a eliminar todas las cuotas de importación y a establecer un único arancel, que se aplicaría para todos los importadores, - excepto para aquellos provenientes de los países de

África, Caribe y Pacífico (ACP) - a partir del 1 de junio de 2006. Este nuevo régimen de importación debía mantener "al menos... [el] acceso total a los mercados" del que gozaban los importadores englobados bajo la cláusula nación más favorecida (NMF). Luego de que las negociaciones entre la UE y sus socios comerciales fallaran, la UE implementó, en forma unilateral, un arancel de 176 euros por tonelada para los países NMF y un contingente libre de aranceles de 775.000 toneladas para los bananos provenientes de los países ACP. Todas las demandas alegan que la cuota de importación establecida para los países ACP, es inconsistente con las normas de la OMC. Además, los países latinoamericanos sostienen que el nuevo arancel es demasiado alto.

Ecuador y los EE.UU. ya han solicitado el establecimiento de grupos especiales (GE) bajo el artículo 21.5 del Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias (ESD), con el argumento de que la UE no ha implementado aún la decisión del OSD de 1997. El 15 de junio pasado se eligieron los integrantes del GE que entenderán en el reclamo de Ecuador. Como regla general, los GE encargados de vigilar la aplicación de las recomendaciones y resoluciones del OSD "tienen que distribuir su informe dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que se haya distribuido el asunto".

Mientras tanto la UE propuso bajar el arancel aplicado a 123 euros por tonelada durante 5 años, con la condición de que no haya más disputas contra su régimen de importación del banano. Según la agencia de noticias Reuters, la UE preferiría solucionar la disputa "dentro de un acuerdo más amplio en la ronda de Doha de la OMC." En este caso, la UE podría fijar el arancel entre 273 y 307 euros, dependiendo de las eventuales bandas arancelarias y los recortes porcentuales asociados que sean acordados bajo las negociaciones agrícolas en dicha Ronda. En caso de que no haya un acuerdo en el marco de Doha, el arancel sería fijado en 185 euros. En cualquiera de los dos casos, el arancel aplicado comenzaría en 170 euros por tonelada para alcanzar los 123 euros luego de 5 años.

Al momento de escribir este artículo no se había registrado ninguna reacción por parte de los gobiernos latinoamericanos, tampoco estaba claro si la UE iba a mantener la cuota establecida para los países ACP.

## Publicaciones

**Cecchini S. & Azócar I. (2007).** Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe: una Comparación entre Datos Nacionales e Internacionales. Santiago: CEPAL.

**CEPAL. (2007).** Panorama de la Inserción Mundial de América Latina. Santiago.

**Giordano P, Falconi C. & Sumpsi J.M. (comp). (2007).** Desarrollo Rural y Comercio Agropecuario en América Latina y el Caribe. Buenos Aires: BID-INTAL.

**Kosacoff B., López A. & Pedrazzoli M. (2007).** Comercio, Inversión y Fragmentación del Mercado Global: ¿Está Quedando atrás América Latina? Santiago: CEPAL.

**Langhammer, P. et. al. (2007).** Identification and Gap Analysis of Key Biodiversity Areas: Targets for Comprehensive Protected Area Systems. Gland: IUCN.

**Mulder, I. (2007).** Biodiversity, the Next Challenge for Financial Institutions? A Scoping Study to Assess Exposure of Financial Institutions to Biodiversity Business Risks and Identifying Options for Business Opportunities. Gland: IUCN.

**Organisation for Economic Co-Operation And Development – OECD. (2007).** Key Environmental Indicators. París: OECD Publishing.

**United Nations. (2007).** The United Nations Development Agenda: Development for All. Nueva York.

**United Nations. (2007).** World Economic Situation and Prospects 2007. Nueva York.



# Los Miembros están de acuerdo con el programa de la OMPI para el desarrollo

Los miembros de la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI) han llegado a un acuerdo sobre las recomendaciones a las reformas dirigidas a asegurar que asuntos concernientes al desarrollo sean considerados dentro de los temas prioritarios para la agencia de las Naciones Unidas (ONU).

En la cuarta y última sesión del comité encargado de las conversaciones sobre un programa de la OMPI para el desarrollo, llevada a cabo en Ginebra del 11 al 15 de junio, los representantes de más de 100 gobiernos negociaron satisfactoriamente un conjunto de propuestas para ser enviadas a la Asamblea General de la OMPI 2007, órgano superior en la toma de decisiones. También acordaron la creación de un nuevo Comité para el Desarrollo y la Propiedad Intelectual (PI).

Muchos delegados elogiaron la continuación del espíritu de cooperación proveniente de la sesión anterior de febrero del Comité Provisional sobre Propuestas relativas a un Programa de la OMPI para el Desarrollo (PCDA, por sus siglas en inglés). En dicha sesión se habían logrado poner de acuerdo en una serie de recomendaciones iniciales. La semana pasada, un delegado de un país en desarrollo afirmó que el ‘buen humor’ prevaleció y que todos los miembros fueron “flexibles y constructivos para lograr los resultados”. También agregó que las 111 propuestas de reforma presentadas por los gobiernos en los últimos dos años y medio habían sido asimiladas y acordadas; y que las recomendaciones viables eran vistas como un gran paso hacia adelante en comparación con las profundas divisiones de hace un año.

Las recomendaciones tratan sobre temas controversiales como el suministro de asistencia técnica, así como la ampliación del enfoque de la Organización sobre asuntos de dominio público, competencia y acceso al conocimiento por parte de la OMPI. Sin embargo, después de concluida la reunión, los EE.UU. emitieron una declaración en la cual manifestaron que, mientras las propuestas “apoyan el compromiso de la OMPI con las necesidades de los países en desarrollo”, éstas también “reafirman el claro mandato de la OMPI como la agencia especializada de la ONU que promueve la protección a la propiedad intelectual alrededor del mundo”.

Un delegado africano describió el acuerdo como “un avance en todos los estándares que verdaderamente refleja el nivel de convicción entre todos los Estados miembros sobre la necesidad de atender el desequilibrio que existe entre los derechos de propiedad intelectual y el interés público”.

Brasil y Argentina fueron quienes propusieron originalmente un programa de la OMPI para el desarrollo durante la Asamblea General de 2004. Esta propuesta fue apoyada por otros 13 países

la reunión del comité en febrero, cuando los delegados sintetizaron 40 de las 111 propuestas en 24 recomendaciones (Puentes Quincenal Vol. 4, No 4, 6 de marzo, 2007). No obstante, el conjunto de propuestas más recientes incluidas en el ‘Anexo B’ del documento de trabajo preparado por el anterior Director de la Asamblea General, el Embajador de Filipinas, Enrique Manalo, planteaba asuntos más controversiales, tales como el acceso al conocimiento, la competencia y los modelos innovadores de cooperación.

Las propuestas del Anexo B fueron divididas en cinco categorías que incluyen: asistencia técnica; normativa, flexibilidades, política pública y dominio público; transferencia de tecnología, tecnologías de la información y acceso al conocimiento; evaluación y cuestiones institucionales, incluidos el mandato y la gobernanza. Una sexta categoría sobre ‘otros asuntos’, que forma parte del documento del Embajador Manalo, fue incluida en el preámbulo de las recomendaciones finales. Cada categoría fue asignada a un grupo regional diferente y cada coordinador tuvo que preparar con anticipación los borradores de las propuestas para el PCDA.

El preámbulo del texto que expone las recomendaciones solicita el establecimiento inmediato de un Comité de la OMPI sobre Desarrollo y PI. Este nuevo Comité sustituiría al intrascendente Comité Permanente de Cooperación para el Desarrollo en materia de Propiedad Intelectual (PCIPD, por sus siglas en inglés) en el que los EE.UU. y otros países industrializados habían tratado de presionar la inclusión del programa de la OMPI para el desarrollo. Los Amigos del Desarrollo fueron cautelosos, ya que colocar sus preocupaciones en el PCIPD habría marginalizado su objetivo de integrar el desarrollo a todas las actividades de la OMPI. Antes de la Asamblea General de septiembre, se llevará a cabo una reunión

**“Los grupos de la sociedad civil expresaron satisfacción por un resultado que hasta hace poco parecía irrealizable”**

– Bolivia, Cuba, La República Dominicana, Ecuador, Egipto, Irán, Kenia, Perú, Sierra Leona, Sudáfrica, Tanzania, Uruguay y Venezuela – llegando a conformar el grupo denominado los “Amigos del Desarrollo”. La Asamblea General de 2005 creó el Comité Provisional sobre Propuestas relativas a un Programa de la OMPI para el Desarrollo y le encargó reunir un solo paquete de las 111 propuestas.

## Concentrarse en las propuestas más difíciles

En junio, la última reunión del PCDA tuvo la tarea de examinar 71 propuestas que se presentaron en un documento final que serían enviadas a la Asamblea General. Dichas propuestas no fueron analizadas en



final del PCDA para aprobar el reporte del Presidente y una lista de propuestas para la ejecución inmediata.

Los grupos de la sociedad civil expresaron satisfacción por un resultado que hasta hace poco parecía irrealizable. James Love, director de Knowledge Ecology International, le dio la bienvenida a una 'nueva visión' de la OMPI que prometió considerar "una variedad de temas, entre estos las medidas para proteger o promover el acceso al conocimiento, los alcances y beneficios de un vasto y accesible dominio público y las estrategias para manejar los abusos de derechos u otras medidas para proteger el interés público".

Un funcionario de un país en desarrollo manifestó que, aunque el compromiso se obtuvo tras diluir mucho el texto final, fue importante la introducción de conceptos que la OMPI nunca antes había sacado a colación. El delegado del Reino Unido, Tom Goodwin, señaló que si bien el resultado no le brindó a la OMPI un nuevo mandato, los Miembros habían afirmado la validez de los intereses del desarrollo relacionados con la PI y habrían reconocido que la OMPI necesitaba estrategias para abordar lo que el denominó 'una área emergente'.

Justo después del acuerdo, los Miembros se percataron del difícil trabajo que tendrían por delante. En particular, los EE.UU. reanudaron su llamado en torno a los 'planes ambiciosos para la armonización sustancial en materia de legislación de patentes', cuyo progreso ha sido relacionado con las negociaciones sobre un programa de la OMPI para el desarrollo. Los países en desarrollo por lo general están renuentes a uniformar la legislación sobre patentes.

## Los próximos pasos

Como se mencionó anteriormente las propuestas acordadas serán la base para una nueva agenda del desarrollo en la OMPI. A finales de septiembre y principios de octubre la Asamblea General de la OMPI discutirá las propuestas presentadas y decidirá quien será el órgano responsable para darle seguimiento a dichos temas, así mismo deberá evaluar los posibles aspectos puntuales de un plan de aplicación práctica. Existen especulaciones sobre que tan específico debería ser el nuevo mandato, y si realmente se ha producido un cambio cultural en la OMPI, que responda efectivamente a los retos del desarrollo.

# Diferencias entre latinoamericanos en la OMC: Guatemala - México; Argentina - Brasil

El pasado 24 de julio, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC adoptó el informe del Grupo Especial (GE) con la recomendación para México de revocar las medidas antidumping adoptadas en contra de las importaciones de tubos de acero provenientes de su vecina Guatemala. Mientras tanto, Argentina decide solicitar la conformación de un Grupo Especial y avanza así en su diferencia contra Brasil, por un conflicto de intereses entre compañías extranjeras productoras de resinas plásticas, radicadas en ambos países.

## México y el antidumping a los tubos de acero guatemaltecos

El informe del GE adoptado el 24 de julio por el OSD había sido hecho público el 8 de junio de 2007 y puso fin a esta disputa iniciada el 23 de junio de 2005 con la solicitud de celebración de consultas por parte de Guatemala, con la consideración de que México incumplió con sus obligaciones a la luz del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, denominado Acuerdo Antidumping (Acuerdo).

En cuanto al fondo, a juicio del GE, la Secretaría de Economía de México (Economía) debió haber rechazado la solicitud de investigación antidumping efectuada por la empresa mexicana Hylsa Sociedad Anónima, por la ausencia de pruebas que demostrasen la existencia de dumping y de daño. Se cuestionó el hecho de que para la determinación de la existencia del daño y la relación causal se hubiesen utilizado datos limitados a tres periodos semestrales (julio-diciembre) correspondientes a los años 1998, 1999 y 2000. Asimismo, se consideró que no fue realizado un examen objetivo fundamentado en datos representativos y coherentes de la rama de producción nacional. Más aún, el GE estimó que con las pruebas habidas al inicio de la investigación antidumping *"una autoridad investigadora imparcial y objetiva no hubiera podido determinar correctamente... que había pruebas suficientes para justificar la iniciación de la investigación antidumping"*.

La investigación objeto de la diferencia culminó el 13 de enero de 2003 con la

imposición de derechos antidumping definitivos del 25,87 por ciento sobre las tuberías de acero estándar incluidas en las fracciones arancelarias 7306.30.01 y 7306.30.99, originarias de Guatemala, provocando que desde su adopción, se imposibilitara para este último la exportación competitiva de tuberías de acero hacia uno de sus socios comerciales más importantes.

Ahora bien, en cuanto al proceso que culminó en el establecimiento de medidas antidumping por parte de Economía, el GE también encontró vicios graves (*"inclusive incurriendo en violaciones desde el inicio mismo de la investigación"*), que contribuyeron a la determinación de la incompatibilidad de dichas medidas con el Acuerdo. En concreto, se consideró violatorio del debido proceso el rechazo a la totalidad de los datos aportados por parte de la empresa guatemalteca Tubac Sociedad Anónima -en su calidad de único productor exportador guatemalteco investigado-, sin que le fuera debidamente informado ni el rechazo, ni las razones que le dieron pie y sin que se permitiera a esta empresa la presentación de nuevos argumentos.

Fundamentado en lo anterior, el GE estableció la incompatibilidad de las medidas antidumping de México con el Acuerdo y en consecuencia dio la recomendación de ponerlas de conformidad con este. Sin embargo fue más allá, y estimó pertinente acoger la solicitud de Guatemala -en contra de la posición de los EE.UU. y en concordancia con las de Comunidades Europeas y el Japón, todos en calidad de terceros- en

cuanto a hacer sugerencias a México acerca de la forma en que habrá de poner las medidas de conformidad con el Acuerdo. La anterior es una facultad discrecional -es decir no imperativa- otorgada al GE en el párrafo 1 del artículo 19 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD), y es ejercida por el GE cuando lo estime pertinente.

En este caso particular, el GE se apoyó en resoluciones de otros GE -a cargo de otras diferencias anteriores- que encontraron que la revocación de las medidas antidumping son una vía adecuada cuando las infracciones al Acuerdo son de carácter fundamental y de alcance general. Así las cosas, en este caso particular, el GE hizo hincapié en que en el caso de México pudieron constatarse ambas características, lo cual motivó la decisión de formular la sugerencia de *“la revocación de las medidas antidumping aplicadas a las tuberías de acero de Guatemala con el fin de aplicar de manera apropiada las conclusiones y recomendaciones identificadas en este caso”*.

México se abstuvo de apelar la resolución del OSD que acogió el informe del GE y, por el contrario, anunció su intención de cumplir con lo recomendado y sugerido por el GE en un “plazo prudencial razonable”. Ahora bien, ese plazo prudencial y razonable no puede entenderse como una decisión unilateral por parte de México, sino como un acuerdo entre partes que satisfaga a Guatemala, ahora con una resolución a su favor.

Durante la última reunión del OSD, celebrada el 31 de agosto pasado, México manifestó que estaba elaborando una propuesta formal relativa a las medidas que pensaba adoptar para acogerse a la recomendación del GE. Mientras tanto, las partes continuarán negociando para alcanzar una solución negociada respecto del plazo prudencial para cumplir dichas recomendaciones. En caso de que México considere que no está en posibilidades de implementar la revocación de las medidas *antidumping* tal cual lo sugiriera el GE, habrá de proponer al OSD ese plazo prudencial y será este Órgano el que decida al respecto. En caso negativo, se otorgaría un plazo de 15 días para que Guatemala y México lleguen a un acuerdo y en última instancia, en ausencia de acuerdo, se

recurriría a un arbitraje vinculante para la determinación del plazo de adopción de lo resuelto por el GE.

Para Guatemala, la decisión de México de no apelar la resolución es signo de madurez y en opinión de su Ministro de Economía, Luis Oscar Estrada, el resultado de este proceso constituye un precedente importante para un país con una economía pequeña, que demuestra que sabe defender sus intereses en un foro multilateral como la OMC. El Ministro incluso estimó -acaso con un exceso de optimismo- que *“los países grandes tendrán que pensar dos veces si van a imponer barreras comerciales a nuestras exportaciones”*<sup>1</sup>.

Sin embargo, cabe decir que lo anterior sería indiscutible, en casos en que los países pequeños logran imponer su criterio frente a los países desarrollados. México con un Producto Interno Bruto (PIB) de \$1,149 billones (2006 est.)<sup>2</sup> frente a Guatemala con un PIB de \$61,38 miles de millones (2006 est.)<sup>3</sup> es ciertamente un “país grande”, mas dudosamente desarrollado<sup>4</sup>. Por el contrario, se trata de naciones que comparten la condición de “en vías de desarrollo”, de ser latinoamericanos, de compartir una historia y culturas ancestrales comunes, de ser vecinos y de ocupar lugares nada privilegiados en el *ranking* de índice de desarrollo humano<sup>5</sup>. Todo esto torna casi deplorable la incapacidad de lograr acuerdos por lo menos a nivel de consultas para evitarse largos procesos que afectan sus economías de por sí endeblas. Resultan más que razonables las palabras expresadas por parte de un delegado mexicano quien lamentó *“que dos países de Latinoamérica nos encontremos de nuevo ante la difícil circunstancia de tratar nuestras diferencias en este ámbito”*<sup>6</sup>.

## Argentina avanza contra Brasil

Igualmente el 8 de junio, Argentina dio un paso más en su proceso en contra de Brasil por el caso de las resinas de politereftalato de etileno (“PET”), al solicitar al OSD el establecimiento de un GE para que examine el asunto. Ambos países habían celebrado consultas el 1° de febrero y si bien según la posición de la Argentina arrojaron algunas aclaraciones, no permitieron resolver las diferencias. La solicitud había sido presentada por Argentina el 26 de diciembre de 2006.

El 24 de julio pasado, el OSD dio lugar a la solicitud argentina y estableció el GE. Durante la última reunión del Órgano, celebrada el 31 de agosto, Argentina y Brasil continuaron con las negociaciones para seleccionar los integrantes de dicho GE. Si bien ya pasaron más de 20 días del establecimiento del GE, fuentes cercanas al caso confían en que no será necesario recurrir al Director General de la OMC para la designación de sus integrantes.

En este caso, al igual que en el anteriormente comentado, se cuestiona la imposición de medidas *antidumping*. Según las autoridades de Brasil, el margen absoluto de *dumping* de las exportaciones argentinas (es decir, la diferencia entre el valor normal de venta del producto en el mercado interno y su precio de exportación) era de 641,01 dólares por tonelada de resina. La tarifa *antidumping* aplicada a la Vordian Argentina S.R.L., empresa del grupo estadounidense Eastman Chemical Company, fue de 345,09 dólares por tonelada exportada. Conforme los datos del Ministerio de desarrollo, industria y comercio de Brasil, entre 1998 y 2003 (periodo cubierto por la investigación), las exportaciones argentinas de resinas hacia Brasil pasaron de 10,26 millones de dólares, en 1998, a 74,67 millones de dólares, en 2003 – es decir, aumentaron un 627,8%. Por otro lado, en 2006, cuando las medidas *antidumping* ya habían entrado en vigor, el monto total de las exportaciones de dicho producto cayó a 1,54 millones de dólares.

La Argentina reclama que el Brasil: i) no había considerado los datos suministrados por las empresas argentinas para el cálculo del valor normal de venta del producto en el mercado interno y su precio de exportación - lo que violaría los artículos 2.1, 2.2 y 2.4 del Acuerdo Antidumping; ii) no había probado el daño a su industria nacional y tampoco el nexo de causalidad entre este hecho y el *dumping*, conforme lo exigido por el artículo 3.5 del referido acuerdo; iii) y que el artículo 2, inciso XV, del Decreto 4732/03 (que autoriza a la Cámara de Comercio Exterior a imponer medidas antidumping), y el artículo 58 del Decreto 1602/95 (que reglamenta el procedimiento administrativo relativo a la aplicación de medidas *antidumping*) serían incompatibles con las obligaciones asumidas por Brasil ante la OMC.

Funcionarios argentinos vinculados al caso manifestaron que la elección de la OMC como foro para dirimir la cuestión,

## El arbitraje inversionista-Estado en el sector del medioambiente: La experiencia de México

Luis Alberto González García\*

México cumple diez años de su primer arbitraje inversionista-Estado. Hasta mediados del año 2007, se han sometido a arbitraje 13 reclamaciones internacionales en contra de México. Se ha condenado a México en tres ocasiones, dos de ellas en el sector del medioambiente. Si bien, al dar cumplimiento a los laudos México terminó con las disputas, otros problemas surgieron que ha cinco años de su cumplimiento no han podido solucionarse.

A principios de los noventas, México se sumó a la tendencia internacional para convertirse en un atractivo destino para las inversiones extranjeras. Ello implicaba la confección de una política de fomento a la inversión que brindara certidumbre y seguridad jurídica a los inversionistas tanto nacionales como extranjeros. Un instrumento importante para ello fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los tratados bilaterales de inversión (APPRIS) los cuales contienen estándares de protección para las inversiones realizadas por inversionistas de un Estado Contratante en el territorio del otro Estado Contratante. Para hacer efectiva la protección, los APPRIS prevén un mecanismo de solución de controversias que le permite al inversionista tener acceso directo al arbitraje internacional, en caso de una presunta violación a las obligaciones contenidas en los mismos.

Según datos de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en el 2005, el universo de APPRIS suscritos en el mundo ascendía a más de 2,400. De igual manera hubo un aumento en los arbitrajes inversionista-Estado. De 1987 –cuando surge el primer arbitraje conforme al Convenio Internacional para el Arreglo de Diferencias (CIADI)- a 1998, sólo se habían presentado 14 casos<sup>1</sup>. De 1998 a noviembre de 2005 el número de casos aumentó a 219<sup>2</sup>.

Este aumento en el número de reclamaciones internacionales presentadas al amparo de APPRIS ha generado una fuerte crítica y oposición sobre el mecanismo de solución de controversias previsto en dichos tratados, cuestionando, incluso, el Convenio CIADI y la conveniencia

de los países en continuar suscribiendo APPRIS. Por ejemplo, recientemente Bolivia anunció la denuncia al Convenio CIADI. Ciertos cuestionamientos se han presentado en foros internacionales y locales: i) si los APPRIS efectivamente fomentan los flujos de inversión; ii) si el lenguaje ambiguo de ciertas disposiciones contenidas en los APPRIS permite el abuso del sistema de arbitraje; o iii) si la posibilidad de enfrentar una reclamación internacional por cientos de millones de dólares inhibe la regulación de los Estados en ciertos sectores, especialmente en aquellos que sirven para proteger la salud y el medioambiente.

Ello ha generado un creciente debate en los países del TLCAN y Latinoamérica. Las estadísticas hablan por sí solas. Según datos de la UNCTAD, La República Argentina ocupa el primer lugar con mayor número de reclamaciones conocidas. México ocupaba en el 2005 el segundo lugar<sup>3</sup>. De los 13 casos sometidos a arbitraje en contra de México (en su mayoría promovidas por inversionistas estadounidenses al amparo del capítulo 11 del TLCAN) nueve se han resuelto con laudo final. El balance general en el caso de México es positivo: seis victorias de México contra tres victorias parciales de los inversionistas<sup>4</sup>. En dos de los tres casos donde se condena al gobierno de México, el sector involucrado fue el del medioambiente y, en particular, sobre tratamiento y confinamiento de los residuos peligrosos.

Este artículo abordará estos dos casos en particular; las conclusiones de los tribunales sobre el actuar de las autoridades; y, por último, las consecuencias en el cumplimiento de los laudos.

en detrimento del MERCOSUR, se debió a una cuestión meramente técnica y no política. El reclamo argentino comportaría un alto grado de complejidad técnica y visto que la Secretaría de la OMC ya posee una basta experiencia en materia de disputas sobre normas *antidumping*, la Cancillería argentina consideró que sus intereses estarían mejor representados en el foro multilateral. Por otra parte es necesario rescatar que el MERCOSUR aplica subsidiariamente las normas del acuerdo *antidumping* de la OMC.

Este caso tiene la particularidad de que tanto las gestiones para el inicio del proceso antidumping en Brasil, como las de reclamo por las medidas en Argentina, fueron impulsadas por compañías extranjeras: Rhodia Ster Fibras y Resinas Ltda., perteneciente al grupo italiano Mossi & Ghisolfi (en Brasil) y Voridian Argentina S.R.L., empresa del grupo estadounidense Eastman Chemical Company, siendo interesante ver cómo los intereses económicos de dos transnacionales radicadas en países en desarrollo, resultan en el planteamiento de una diferencia pero entre los Estados nacionales, que habrá de ser resuelta igualmente por el grupo de Estados nacionales integrantes del OSD, es decir, todos los que conforman el foro multilateral de la OMC.

<sup>1</sup> Ministerio de Economía y Comercio de Guatemala (2007, 24 de julio). *Caso de las tuberías de acero: México no apela fallo en la OMC*. Disponible en <http://www.mineco.gob.gt/Presentacion/ComunicadosyBoletines.aspx?titulo=Comunicados+de+Prensa&seccion=Comercio+Exterior>

<sup>2</sup> Expresados como paridad del poder de compra. Central Intelligence Agency (2007) *The World Factbook 2007*. Disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/download/>

<sup>3</sup> Íbidem

<sup>4</sup> A manera de comparación, el PIB de los EE.UU es de \$13,13 billones (2006 est.) y el de la Unión Europea de \$13,06 billones (2006 est.) Íbidem

<sup>5</sup> México ocupa el lugar 53 con un IDH de 0.821, mientras Guatemala ocupa el lugar 118 con un IDH de 0.673. United Nations Development Program –UNDP– (2006) *Human Development Report 2006*. Disponible en <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/>

<sup>6</sup> Ministerio de Economía y Comercio de Guatemala (2007, 24 de julio). Op.Cit.



## Metalclad Corporation c. México.

El caso involucró el manejo de un confinamiento (establecimientos) de desechos peligrosos en el Municipio de Guadalcázar, San Luis Potosí (SLP) por parte de la empresa estadounidense Metalclad Corporation, a través de su subsidiaria en México, Coterin. La empresa argumentó que el gobierno de SLP y el Ayuntamiento de Guadalcázar habían impedido indebidamente la operación del confinamiento que dicha empresa había construido. Por tal motivo, Metalclad demandó al gobierno de México aproximadamente 90 millones de dólares más intereses<sup>5</sup>.

El confinamiento había generado controversia entre el gobierno federal (quien autorizó la construcción y operación del confinamiento), por un lado, y el Estado de SLP, el ayuntamiento de Guadalcázar y organizaciones no gubernamentales quienes se oponían a la construcción. El municipio de Guadalcázar se encuentra situado en una zona rural y semidesértica de SLP con escasa infraestructura. El ayuntamiento le negó el permiso de construcción a la empresa cuando ésta ya había introducido al terreno más de 20 mil toneladas de residuos peligrosos<sup>6</sup>. Posteriormente, negó por segunda vez el permiso de construcción y obtuvo un amparo en contra de la operación del confinamiento mientras promovió recursos en contra de la federación por haber permitido la operación del confinamiento. Posteriormente, el gobierno del Estado de SLP emitió un decreto ecológico en la zona donde se encontraba el confinamiento.

El tribunal emitió su laudo en agosto de 2000, y determinó que a través de los actos del Estado de SLP y del Ayuntamiento de Guadalcázar, México había violado sus obligaciones del TLCAN al no haberle otorgado a la inversión de Metalclad un trato justo y equitativo acorde con el derecho internacional, y haber adoptado medidas equivalentes a una expropiación. El tribunal sostuvo que: i) los funcionarios federales hicieron creer a Metalclad que no requerían de un permiso de construcción; ii) ante la falta de claridad de las autoridades ambientales respecto a la necesidad de contar con un permiso de construcción, México –según el tribunal– fue incapaz de asegurar transparencia; y iii) que no obstante el solicitar el permiso

de construcción fuera un requisito administrativo, el negarlo sólo sería en casos relativos a la construcción física o defectos en el lugar y, por tanto, al negarlo por razones ambientales escapaba de sus atribuciones y, por tanto, impropio. El tribunal otorgó una indemnización por 16 millones 685 mil dólares a favor de la empresa y ordenó a Metalclad transmitir la propiedad del inmueble al gobierno mexicano.

México impugnó el laudo ante la Suprema Corte de Justicia de Colombia Británica en Canadá. La Corte canadiense concluyó que el tribunal había actuado en exceso de sus facultades (la obligación de garantizar transparencia); por tanto, desechó la parte del laudo referente a las violaciones sobre trato justo y equitativo y expropiación. Sin embargo, mantuvo la determinación de que el decreto ecológico en que se declaró reserva ecológica la zona donde se ubica el confinamiento, constituía una expropiación indirecta de la inversión de Metalclad.

## Tecmed S.A. c. México

Este es el primer caso contra México al amparo de un APPRI. La controversia involucró una inversión de la empresa española: su subsidiaria Cytrar S.A. de C.V. en la adquisición y operación de un confinamiento de desechos peligrosos en la ciudad de Hermosillo, Sonora. Tras la adquisición del confinamiento por parte de la empresa española en 1996, licitada por el Ayuntamiento de Hermosillo, el entonces Instituto Nacional de Ecología (INE), otorgó una nueva autorización de operación a la empresa, en la que modificaba las condiciones con las que contaba dicho confinamiento anteriormente. Cytrar, en el periodo 1996 a 1998, operó bajo dos autorizaciones con vigencia de un año cada una. En el primer año (1996-1997) estipulaba que era prorrogable, y la segunda (1997 a 1998) renovable por el mismo periodo. Derivada de una solicitud de renovación de la licencia por parte de Cytrar a finales de 1998, el INE decidió no renovar la autorización para funcionar el confinamiento el 25 de noviembre de 1998, y ordenó que el mismo fuese cerrado de forma definitiva.

La empresa demandó al gobierno de México una indemnización por daños y perjuicios, incluido el daño moral, más intereses, por un monto de más de 75 millones de dólares.

En mayo de 2003, el tribunal internacional emitió su laudo<sup>7</sup>. El tribunal sostuvo que, derivado de la decisión de no renovar la autorización de 1997, el gobierno de México violó sus obligaciones contempladas en el APPRI con España en lo relativo al trato justo y equitativo conforme al derecho internacional a la inversión de Tecmed, consistente en la operación del confinamiento. La violación que encontró el tribunal a las obligaciones de trato justo y equitativo se deriva de un estándar alto de trato al señalar que un Estado debe “brindar un tratamiento a la inversión extranjera que no desvirtúe las expectativas básicas en razón de las cuales el inversor extranjero decidió realizar su inversión. Como parte de tales expectativas, aquél cuenta con que el Estado receptor de la inversión se conducirá de manera coherente, desprovista de ambigüedades y transparente en sus relaciones con el inversor extranjero, de manera que éste pueda conocer de manera anticipada, para planificar sus actividades y ajustar su conducta...”<sup>8</sup>. El tribunal encuentra la actitud del INE como incongruente, contradictoria y poco transparente a fin de garantizar la continuidad, subsanar los incumplimientos en tiempo y alcanzar la reubicación del sitio de Cytrar, lo que, según el tribunal, esto es reprobable bajo el derecho internacional.

El tribunal también concluyó que la acción llevada a cabo por el INE constituyó una expropiación conforme al APPRI. Esto es, la no renovación de la autorización, destruye de manera irreversible todo valor económico o comercial directa o indirectamente asociado a la operación y actividad del confinamiento<sup>9</sup>. El tribunal consideró la falta de proporcionalidad del acto con la exigencia del interés público tutelado y la protección al inversor. En este punto, el tribunal considera que no existe proporcionalidad entre las infracciones cometidas con la sanción impuesta, es decir, la no renovación, toda vez que tales infracciones no comprometían la integridad al medioambiente, el equilibrio ecológico ni la salud de la población<sup>10</sup>.

Por último, el Tribunal resolvió la cuestión de daños. El tribunal concordó en los parámetros utilizados por México para determinar el monto de la indemnización otorgándole a Tecmed el importe de 5,533 millones de dólares. Así mismo ordenó a la empresa que transmitiera el inmueble al gobierno de México una vez efectuado dicho pago<sup>11</sup>.

## Reflexiones

México dio cumplimiento a los todos los laudos definitivos emitidos en su contra. En el caso Metalclad, el gobierno federal y la empresa acordaron dar por terminada la disputa a través de la firma de un convenio mediante el cual se pagaba a Cotierin, la empresa subsidiaria de Metalclad, la indemnización por 16 millones de dólares; y un contrato por el que se transmitía al gobierno federal la propiedad del inmueble. En el caso Tecmed, igualmente, el gobierno federal y la empresa suscribieron un convenio para dar cumplimiento al laudo en el cual, el gobierno efectuó el pago más intereses y la empresa transmitió el inmueble.

No obstante, el cumplimiento internacional ha acarreado otros problemas para el gobierno federal. Por un lado, el gobierno es actualmente el propietario de dos confinamientos de desechos peligrosos en dos lugares en donde la población mantiene una fuerte oposición a su operación. El saneamiento de dichos lugares es altamente costoso. Los gobiernos no están diseñados para llevar a cabo funciones empresariales y difícilmente tienen los recursos humanos y financieros para operar este tipo de negocios. Además, dada la naturaleza del negocio, aún cerrados generan costos de mantenimiento y un peligro latente para la población. Hasta el momento de redactar este artículo, la autoridad ambiental conserva la propiedad de ambos confinamientos y los mantiene cerrados. Actualmente sólo opera un confinamiento de residuos peligrosos en el país (que se encuentra en manos privadas), lo que evidentemente es insuficiente dadas las necesidades de la industria generadora de residuos en el país.

Falta por preguntarse, ¿qué tanto ha influido el caso Metalclad y Tecmed en el comportamiento de las autoridades ambientales mexicanas para promover la inversión extranjera en el sector y aplicar la normativa ambiental en el tratamiento de residuos peligrosos en el país? Sin duda podemos afirmar que México ha aprendido de ambas experiencias. Por ejemplo, hoy las autoridades federales y locales están más concientes sobre las consecuencias que pueden surgir a raíz de sus acciones. Entienden que cualquier acto en contra de un inversionista extranjero puede pasar bajo el escrutinio de un tribunal internacional; que sus acciones

pueden originar en una responsabilidad internacional al Estado mexicano, y que en caso que se condene al Estado a pagar una indemnización, el Estado podrá exigirle a la autoridad que emitió el acto de la cual derivó la responsabilidad internacional, que asuma el costo correspondiente.

Por último, consideramos importante que los tribunales internacionales al determinar la responsabilidad internacional de un Estado en donde se ordene al inversionista transmitir el inmueble en cuestión (en materias como la de residuos peligrosos), tomen en consideración al momento de establecer el monto de daños, todos los efectos colaterales que derivan de la transmisión de un inmueble. En los casos analizados, los costos del saneamiento del lugar, en donde yacen los depósitos de residuos, ilegales o no, son responsabilidad exclusiva del inversionista. De lo contrario, lejos de resolver la disputa los tribunales internacionales le imponen una carga permanente y excesiva al Estado que va más allá del pago indemnizatorio ordenado por el tribunal.

*\*Director de Consultoría Jurídica de Negociaciones de la Secretaría de Economía de México y representante de México en los arbitrajes inversionista-Estado. Los comentarios expresados son exclusivamente del autor y no necesariamente reflejan la posición de la Secretaría de Economía.*

<sup>1</sup> United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Investor State Disputes Arising from Investment Treaties: A Review 2005*. UNCTAD Series on International Investment Policies for Development. United Nations New York, Geneva, 2005. p.4.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Id.*, p. 6. Debe de referirse al número de avisos de intención que no necesariamente llegaron al arbitraje. Según los datos, Estados Unidos, el tercero.

<sup>4</sup> Se le llama victoria parcial ya que si bien el laudo condenó al Estado mexicano, en cuestión de daños el inversionista sólo obtuvo una fracción del monto de daños reclamado. Los casos y los montos otorgados son: Metalclad c. México (16.6 millones de dólares), Tecmed S.A c. México. (5.5 millones de dólares), y Feldman Karpa c. México 1.6 millones).

<sup>5</sup> Secretaría de Economía.

<sup>6</sup> Conforme a la legislación mexicana, a quien le corresponde otorgar permisos de construcción, es a los municipios del país.

<sup>7</sup> Secretaría de Economía.

<sup>8</sup> *Id.*, párrafo 154 del laudo.

<sup>9</sup> *Id.*, párrafo 117 del laudo.

<sup>10</sup> *Id.*, párrafo 124 del laudo.

<sup>11</sup> *Id.*, párrafo 197 y 199 del laudo.

## Eventos

1-7 de septiembre  
**FIRST INTERNATIONAL TECHNICAL CONFERENCE ON ANIMAL GENETIC RESOURCES**  
Lugar: Interlaken, Suiza.  
Información: <http://www.fao.org/ag/againfo/programmes/en/genetics/angrvent2007.html>

19-20 de septiembre  
**REUNIÓN DEL EQUIPO DE TAREA SOBRE MERCURIO - COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL-** Lugar: Zacatecas, México.  
Información: <http://www.cec.org/calendar/details/index.cfm?varlan=espanol&ID=2053>

24 y 25 de septiembre  
**REUNIÓN GRUPO DE TRABAJO DE LA INICIATIVA AMÉRICA LATINA SIN HAMBRE-FAO-Lugar: Bogotá, Colombia.** Información: <http://www.rlc.fao.org/eventos/eventoPublico.asp?id=498>

30 de septiembre al 6 de octubre  
**II CONGRESO LATINOAMERICANO DE PARQUES NACIONALES Y OTRAS ÁREAS PROTEGIDAS** Lugar: Bariloche, Argentina.  
Información: <http://www.rlc.fao.org/redes/parques/congre.htm>

22-23 de octubre (inscripción antes del 14 de septiembre)  
**LESSONS FROM NAFTA: BUILDING A NEW FAIR TRADE AGENDA** Lugar: Minneapolis, Minnesota.  
Información: <http://events.iatp.org/index.php?q=node/4>

# Estándares mínimos y máximos en el Acuerdo sobre los ADPIC ¿Pisos y Techos?

Vanesa Lowenstein\*

A través de este documento se pretende introducir un nuevo elemento para el análisis del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) y de los Tratados de Libre Comercio (TLC) y Acuerdos Bilaterales de Inversión (ABI), que pretenden incrementar el estándar de protección multilateral de los derechos de propiedad intelectual (DPI) consolidado en la Organización Mundial de Comercio (OMC). La idea central que se desarrolla es la de considerar al Acuerdo sobre los ADPIC como un Tratado con “pisos y techos”.

## El Acuerdo sobre los ADPIC

El Acuerdo ADPIC contempla dos grandes géneros de valores o bienes jurídicos tutelados.

Por un lado, protege y promueve los DPI. Por el otro, según los propios términos del Acuerdo sobre los ADPIC, establece que “La protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual deberán contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de conocimientos tecnológicos y de modo que favorezcan el bienestar social y económico y el equilibrio de derechos y obligaciones” (artículo 7) y, protege el interés público de los Estados Miembros, “en sectores de importancia vital para el desarrollo socioeconómico y tecnológico”, así como “la salud pública y la nutrición de la población” (artículo 8). También expresa que “Podrá ser necesario aplicar medidas apropiadas, *siempre que sean compatibles con lo dispuesto en el presente Acuerdo*, para prevenir el abuso de los derechos de propiedad intelectual por sus titulares o el recurso a prácticas que limiten de manera injustificable el comercio o redunden en detrimento de la transferencia internacional de tecnología” (el subrayado es agregado).

Las diferencias de interpretación observadas en el ámbito multilateral, y que se proyectan sobre las distintas negociaciones en curso –tanto en el ámbito bilateral como regional y en los TLC y ABI– reflejan que, si bien ambos bienes jurídicos deberían tener el mismo nivel de tutela, *la efectiva protección dada no es la misma*.

La protección de los DPI está esencialmente resuelta por el Acuerdo ADPIC de manera operativa, esto es, dando lugar a obligaciones multilaterales cuyo incumplimiento es considerado ilegal

y por lo tanto puede generar reclamos jurisdiccionales tanto a nivel nacional, a través de reclamos en tribunales locales donde la norma fue internalizada por ley, o bajo el mecanismo multilateral del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC.

Por el contrario, la satisfacción del interés público en aquellos “sectores de importancia vital” está resuelto sólo de manera programática sin exigir obligaciones expresas en el texto del Acuerdo y eso *hace difícil tornarlos judiciables multilateralmente*.

Precisamente dicha “insuficiencia” regulatoria del Acuerdo sobre los ADPIC causa un escenario en el cual algunas disciplinas se regulan y “gatillan” en el ámbito multilateral más fácilmente que otras. Frente a ello, categorías tales como el derecho de la competencia o la transferencia de tecnología se regula nacionalmente o, a lo sumo, regionalmente, como sucede en la Unión Europea, mientras que los DPI operan bajo regulación nacional, regional e internacional, produciendo sinergias y superposiciones normativas.

Surge así la pregunta sobre si el derecho a la competencia sirve como contrapeso del derecho de la propiedad intelectual, teniendo en cuenta que uno está regulado a nivel nacional e internacional y el otro sólo en el plano local. Es decir, ¿El plano local del derecho de la competencia es efectivo para mitigar un posible impacto negativo de los DPI? ¿Se puede crear un equilibrio entre un sistema regulatorio multilateral versus otro que opera a nivel local? ¿Esta disparidad de niveles regulatoria, a quién beneficia?

Las mismas preguntas surgen respecto de la regulación sobre transferencia de tecnología, donde la diferencia de niveles regulatorios se incrementa aún más debido a que, en la mayoría de los países en desarrollo, ni siquiera existe normativa

tendiente a propiciar la transferencia de tecnología y, de existir, se trata de legislación voluntaria que crea incentivos económicos pero no hace referencia a mecanismos efectivos y mandatorios.

Ocurre en la práctica que las previsiones programáticas del Acuerdo sobre los ADPIC pueden resultar degradadas a la condición de una mera exposición de buenas intenciones<sup>1</sup>.

Esta injustificada diferencia entre disposiciones operativas y programáticas aún dentro de un mismo rango de valoración jurídica, es lo que precisamente debería evitarse en las negociaciones bilaterales, regionales y en las nuevas rondas de la OMC.

En este sentido, ha de procurarse la inclusión de propuestas normativas para satisfacer el interés público de los países en desarrollo en las materias vitales indicadas más arriba, con una operatividad o ejecutoriedad del mismo rango que la negociada para la protección de los derechos de propiedad intelectual. Ello se debe a que estos acuerdos juegan hoy un papel importante en el diseño de las nuevas orientaciones de desarrollo de la propiedad intelectual, y en la profundización de los estándares internacionales.

En términos generales los nuevos acuerdos comerciales, particularmente aquellos promovidos por los EE.UU, se basan en la arquitectura internacional de la propiedad intelectual de los estándares mínimos del ADPIC y el principio de no discriminación. Los acuerdos de libre comercio profundizan el proceso de armonización en términos de extender la cobertura, la protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual. De esta forma se produce un impacto importante en la consolidación de un nuevo orden internacional que supera los estándares mínimos consolidados en el Acuerdo ADPIC<sup>2</sup>.



## ¿El ADPIC entre pisos y techos?

Al definir la naturaleza y alcance de sus obligaciones, el ADPIC deja libertad a los Miembros para establecer el método de implementación de las disposiciones del Acuerdo según sus prácticas y sistemas jurídicos, y permite que se conceda una protección mayor a la consolidada multilateralmente con el límite de que la misma no infrinja las disposiciones del ADPIC. Ello surge del *Artículo 1 sobre Naturaleza y alcance de las obligaciones*, el cual prescribe que “1. Los Miembros aplicarán las disposiciones del presente Acuerdo. Los Miembros podrán prever en su legislación, aunque no estarán obligados a ello, una protección más amplia que la exigida por el presente Acuerdo, a condición de que tal protección no infrinja las disposiciones del mismo. Los Miembros podrán establecer libremente el método adecuado para aplicar las disposiciones del presente Acuerdo en el marco de su propio sistema y práctica jurídicos (sic)”. 2. A los efectos del presente Acuerdo, la expresión “propiedad intelectual” abarca todas las categorías de propiedad intelectual que son objeto de las secciones 1 a 7 de la Parte II”.

En general, se interpreta que el Acuerdo ADPIC es una norma que establece estándares mínimos de protección, pero no se advierte que los estándares consolidados en el Acuerdo ADPIC pueden entrar en conflicto con los estándares ADPIC-plus<sup>3</sup> que se negocian en convenios bilaterales si consideráramos que el ADPIC no sólo contempla los estándares mínimos sino también los máximos. Es decir, podemos interpretar que el principio de estándar mínimo queda establecido por el texto cuando se expresa que “Los Miembros podrán prever en su legislación, aunque no estarán obligados a ello, una protección más amplia que la exigida por el presente Acuerdo ...”, y el nuevo paradigma de estándar máximo que pretendemos introducir en el análisis quedaría comprendido cuando se limita la mayor protección a “que tal protección no infrinja las disposiciones del mismo ...” –acá el término “mismo” hace referencia al Acuerdo ADPIC.

Ahora bien, si consideramos que dentro de las disposiciones del ADPIC se encuentran los artículos 7 y 8, podemos observar que son esas cláusulas las que deberían limitar el grado de ADPIC-plus permitido por el “techo” o “estándar máximo” del artículo 1.1 del Acuerdo ADPIC.

Estos artículos, disponen que: “*Artículo 7 Objetivos* La protección y la observancia de los derechos de propiedad intelectual deberán contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de conocimientos tecnológicos y de modo que favorezcan el bienestar social y económico y el equilibrio de derechos y obligaciones.” Y “*Artículo 8 Principios* 1. Los Miembros, al formular o modificar sus leyes y reglamentos, podrán adoptar las medidas necesarias para proteger la salud pública y la nutrición de la población, o para promover el interés público en sectores de importancia vital para su desarrollo socioeconómico y tecnológico, siempre que esas medidas sean compatibles con lo dispuesto en el presente Acuerdo. 2.

Podrá ser necesario aplicar medidas apropiadas, siempre que sean compatibles con lo dispuesto en el presente Acuerdo, para prevenir el abuso de los derechos de propiedad intelectual por sus titulares o el recurso a prácticas que limiten de manera injustificable el comercio o redunden en detrimento de la transferencia internacional de tecnología”.

Bajo este razonamiento, la vara que mide la compatibilidad de las disposiciones ADPIC-plus con el estándar normativo consolidado en el Acuerdo sobre los ADPIC es si esa mayor protección y observancia contribuye “a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio recíproco de los productores y de los usuarios de conocimientos tecnológicos y de modo que favorezcan el bienestar social y económico y el equilibrio de derechos y obligaciones”, (art. 7), y si dentro de ese nuevo plexo normativo impide la adopción de “medidas necesarias para proteger la salud pública y la nutrición de la población, o para promover el interés público en sectores de importancia vital para su desarrollo socioeconómico y tecnológico ...” o la posibilidad de “aplicar medidas apropiadas, ... para prevenir el abuso de los derechos de propiedad intelectual por sus titulares o el recurso a prácticas que limiten de manera injustificable el comercio o redunden en detrimento de la transferencia internacional de tecnología” (art. 8), tornándolas ilegítimas y judiciales.

Además, respecto de la mayor protección regionalmente ¿qué pasa con las excepciones a la protección o las alternativas establecidas en el Acuerdo ADPIC? Al anularlas ¿se infringe el “estándar máximo”? ¿O lo que

se infringe es la libertad de aplicación del acuerdo prevista en el art. 1.1?

En síntesis, la estructura normativa internacional permitiría introducir dos nuevas alternativas de política para regular cuestiones vinculadas a la transferencia de tecnología. Por un lado, se puede explorar la idea de que la transferencia de tecnología no queda cubierta por las categorías de derechos de propiedad intelectual reguladas en el ADPIC, permitiéndose un trato especial y diferenciado para regular esta materia. Por el otro, se sugiere incorporar al análisis el entendimiento del Acuerdo ADPIC ya no sólo como una norma de estándares mínimos sino también como de estándares máximos. Es decir, el sistema normativo de propiedad intelectual consolidado multilateralmente prevé “techos” de protección cuya compatibilidad debe ser analizada a la luz de lo dispuesto en los artículos 7 y 8 del Acuerdo.

\* *Abogada, egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, LLM en Propiedad Intelectual. Actualmente, se desempeña en el Área de Propiedad Intelectual de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de Argentina. Las opiniones vertidas en el presente trabajo son personales del autor y no deben ser atribuidas al organismo para el cual trabaja.*

<sup>1</sup> DREXL Josef, *La Evolución del ADPIC: hacia un Multilateralismo Flexible*. Seminario en Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, sobre EL ACUERDO ADPIC, 10 AÑOS DESPUÉS: VISIONES CRUZADAS EUROPA – AMÉRICA LATINA, octubre de 2005.

<sup>2</sup> Ver Roffe, P., Tansey, G. and Vivas-Eugui, D. (2006). *Negotiating Health- Intellectual Property and Access to Medicines*. Earthscan. London, UK – Sterling, VA, US, ver también Abbott, The Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health and the Contradictory Trend in Bilateral and Regional Free Trade Agreements, Frederick Abbott (QUNO) April 2004; disponible en <http://www.quno.org/>; ver C Correa (2006), ‘Implications of bilateral free trade agreements on access to medicines, Bulletin of the World Health Organization, Volume 84, Number 5, May, o C Correa (2002), Protection of data submitted for the registration of pharmaceuticals. Implementing the standards of the TRIPS Agreement, South Centre/WHO, Geneva.

<sup>3</sup> En el texto, denominaremos “ADPIC-plus” a los compromisos que van más allá de los estándares de protección consolidados en el ámbito multilateral. Un nuevo acuerdo que requiere una mayor protección o que elimina una opción (alternativa) o excepción existente en el Acuerdo sobre los ADPIC, también será considerado como ADPIC-plus. Para profundizar sobre este tema ver: DRAHOS, P., BITS and BIPS, *Journal of Intellectual Property*, p. 800. VIVAS, D., *Regional and Bilateral Agreements and a ADPIC Plus World: The Free Trade Area of the Americas (FTAA)*, QUNO, ICTSD, p.2.

# Creando un sistema de comercio mundial favorable al desarrollo

Nagesh Kumar\*

Por ser participantes débiles en el sistema de comercio, a los países en desarrollo (PED) les concierne lo que suceda en el sistema de comercio multilateral basado en normas. El desafío que enfrentan es lograr que se satisfagan sus necesidades de la mejor forma.

En la OMC, el proceso de creación de normas ha estado dominado por unas cuantas naciones industrializadas que tradicionalmente han definido la agenda de negociaciones comerciales multilaterales de una manera que, además de ignorar las verdaderas preocupaciones de desarrollo de los PED, perjudica activamente la capacidad de dichos países para implementar políticas pro-activas, interrumpiendo así su proceso de crecimiento. Aunque la Ronda de Doha comenzó con la promesa de que se ocuparía de los problemas de desarrollo de los países pobres, las negociaciones en curso y las modalidades discutidas, no parecen tener en cuenta dicha promesa. Se está presionando a los PED para que acepten compromisos de acceso a los mercados para productos agrícolas y no agrícolas de forma que exceden la plena reciprocidad. En los temas de desarrollo ha habido poco o ningún progreso, por ejemplo en lograr que el trato especial y diferenciado sea “preciso, operativo y eficaz”.

Las siguientes son propuestas específicas para crear un sistema de comercio mundial más sostenible y favorable al desarrollo. El punto muerto actual de las conversaciones de la Ronda de Doha debe entenderse como una oportunidad para que los PED lleguen a un consenso entre sus filas, de modo que los problemas de desarrollo comunes puedan ponerse eficazmente sobre la mesa de negociación cuando se presente la ocasión apropiada.

## Las reformas sistémicas necesarias

Para llegar a un “consenso”, los miembros poderosos de la OMC a veces presionan a los Estados más pobres para que acepten la posición del país desarrollado recurriendo a tácticas agresivas, incluso coercitivas. Para acabar con ese matonismo, la OMC debería

adoptar un sistema de toma de decisiones más democrático y participativo, basado en votaciones secretas y decisión por mayoría. Más aún, los proyectos de textos ministeriales deberían contener propuestas planteadas por todos los Miembros, no simplemente por los países desarrollados, y todos los textos y proyectos de negociación deberían ser presentados en reuniones que no tengan un plazo definido. Para compensar el hecho de que los equipos de negociación de los PED usualmente son más pequeños que sus homólogos de países desarrollados, las reuniones de media noche y las sesiones maratónicas deberían evitarse siempre que fuera posible.

**“En los temas de desarrollo ha habido poco o ningún progreso, por ejemplo en lograr que el trato especial y diferenciado sea “preciso, operativo y eficaz”**

## Fortaleciendo el trato especial y diferenciado (TED)

El objetivo de las disposiciones sobre TED debería ser recuperar el espacio de políticas de desarrollo, el cual se ha visto reducido por diferentes acuerdos de la OMC. El TED deberá formar parte de un enfoque

más amplio que reconozca el interés fundamental de los PED en el sistema de comercio por buscar un comercio justo, creación de capacidades, normas equilibradas y buena gobernanza en la OMC. La ayuda y la asistencia técnica para ellos deberían suministrarse sin ninguna condición y no como sustitución del TED. Una de las maneras para compensar a los PED por los efectos desfavorables del endurecido régimen DPI, es suministrando más asistencia técnica y financiamiento internacional para I&D a iniciativas locales y, de ese modo, ayudar en la creación de capacidades locales a partir de dividendos relacionados con Acuerdo sobre los aspectos sobre derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC). (Un resultado de la Ronda de Doha favorable al desarrollo también proporcionaría flexibilidad en las obligaciones relativas al ADPIC y el *Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio* (MIC) en relación con transferencia de tecnología a PED.

## Lecciones de políticas para negociar en áreas específicas

### *El acuerdo sobre la agricultura*

Un resultado de la Ronda de Doha favorable al desarrollo en agricultura establecería aranceles *ad valorem* como el principal instrumento de protección para los productos agrícolas, dentro de un plazo acordado, así como una reducción de estos aranceles para que el comercio en el sector agrícola se alinee con el comercio en productos industriales. Este objetivo general debería unirse al de la seguridad alimentaria, la seguridad de los medios de subsistencia y la importancia para el desarrollo –y el gran tamaño– de la economía agrícola en varios PED, con especial consideración de las necesidades de los países menos adelantados (PMA) y

los pequeños agricultores. Las reducciones en la ayuda interna deberían aplicarse a los niveles actuales de ayuda más que a los niveles consolidados, para alcanzar unas reducciones y una disciplina significativas. Deberían existir límites máximos específicos por producto basados en un criterio acordado, por ejemplo el porcentaje o la producción, pero no los niveles históricos. Los pagos del compartimento verde, como los subsidios directos al ingreso, el seguro contra pérdida de ingresos y las ayudas a la inversión, solo deberían ser permitidos para agricultores individuales cuyos ingresos sean inferiores a un nivel específico, y la ayuda del compartimento verde debería excluir a agricultores ricos y grandes empresas. Debido al excedente de consolidación en los aranceles agrícolas, se requieren grandes recortes en los tipos consolidados para producir cualquier mejora en el acceso al mercado. Las crestas arancelarias aplicables a productos agrícolas deberían estar sujetas a topes de no más del doble del arancel promedio. En el caso de los países desarrollados, los productos sensibles deberían restringirse a no más del 1 por ciento. En vista de las implicaciones que tiene la agricultura sobre el desarrollo y la pobreza en una gran cantidad de PED, a estos países se les debería permitir designar un número conveniente de productos como 'Productos Especiales', exentos de los compromisos de reducción. Se debería establecer un efectivo Mecanismo de Salvaguardia Especial para los PED, aplicable a todos los productos. Además, los PED deberían tener la libertad de usar medidas de defensa comercial - derechos compensatorios, por ejemplo - contra productos agrícolas subsidiados y objetos de *dumping*. El Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias debería revisarse y dirigirse a la aplicación universal de estándares de seguridad alimentaria internacionales desarrollados por la Comisión del Codex.

### *El acceso al mercado no agrícola*

Un resultado de la Ronda favorable al desarrollo se ocuparía de las crestas arancelarias en los países desarrollados, dejando a la vez una flexibilidad considerable para que los PED empleen políticas arancelarias capaces de desarrollar sus industrias, crear puestos de trabajo y luchar contra la pobreza y el hambre. Un enfoque como ese involucraría nivelar las crestas arancelarias en países

desarrollados que aplican a los productos cuya exportación es de interés para los PED y los PMA. Las modalidades de reducción arancelaria deberían garantizar el principio de no reciprocidad plena en el acceso al mercado, brindado por los PED. El camino a seguir es determinar el alcance de la reducción para países desarrollados y en desarrollo, y luego retroceder para obtener una fórmula. Una alternativa es usar los tipos arancelarios promedio del país como coeficiente para aplicar la fórmula. Los PED también deberían contar con flexibilidad para identificar una proporción apropiada de sus líneas arancelarias que consideren sensible, y que no estaría sujeta a reducciones por la fórmula. Los enfoques por sector para la reducción arancelaria podrían concentrarse en productos cuya exportación es de interés para los PED; en este caso, dichos países reducirían sus aranceles hasta un nivel en el que se sintieran cómodos, siguiendo el principio de no reciprocidad plena. En vista de la evidencia cada vez mayor de que la flexibilidad disponible en los Acuerdos sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y obstáculos técnicos al comercio (OTC) está siendo aprovechada con fines proteccionistas, los PED deberían pedir su revisión para obtener una aplicación universal de estándares internacionales como el Codex. Los países podrían adoptar estándares más elevados solo si existiera un compromiso legalmente vinculante de compensar financieramente a los PED afectados.

### *El comercio de servicios*

Un resultado de la Ronda de Doha orientado al desarrollo en materia de comercio de servicios, debería concentrarse en poner freno a las tendencias proteccionistas en la Modalidad 1, tal como se ha observado en el caso de la contratación externa en una serie de países desarrollados. Los países desarrollados también deberían hacer ofertas sustancialmente mejoradas bajo la Modalidad 4, más allá del movimiento de personas físicas entre empresas. También deberían reducir las limitaciones y otros obstáculos al movimiento de las personas físicas, para permitir que se puedan cosechar beneficios en eficiencia y bienestar. Por otro lado, una liberalización considerable del movimiento de personas físicas tiene el potencial de aumentar la balanza del desarrollo de la Ronda de Doha.

### *La facilitación del comercio*

En el área de facilitación del comercio, existe una necesidad urgente de frenar la tendencia de algunos países desarrollados a expandir el alcance de las negociaciones actuales más allá de los contenidos incluidos en los tres Artículos. Además, las disposiciones sobre trato especial y diferenciado para la facilitación del comercio deben ampliarse más allá de la concesión de los tradicionales períodos de transición para la implementación de compromisos. En particular, el alcance y la fecha de entrada en vigencia de los compromisos, deben tener relación con las capacidades de implementación de los Miembros que sean PED o menos adelantados. Para posibilitar una integración de experiencias entre estados vecinos, la Ronda de Doha debería alentar la cooperación regional para la facilitación del comercio - especialmente entre PED - al involucrar a organizaciones regionales como, por ejemplo, la Comunidad Económica de los Estados del África del Oeste (CEDEAO), la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) como observadores en las negociaciones.

### *Los ADPIC y la biodiversidad*

En vista de la continua resistencia contra las decisivas demandas de los PED respecto del consentimiento informado previo (CIP) y del acceso y distribución de beneficios (ADB), es importante que los Estados miembro desarrollen una respuesta estratégica que cubra tanto los mecanismos internacionales como las iniciativas de políticas nacionales. El espíritu del CDB se puede incorporar en el Acuerdo sobre los ADPIC y también en los tratados de comercio bilaterales. Adicionalmente, los PED deberían proporcionar pruebas de peso en apoyo de sus posiciones proactivas en temas relacionados con CIP, ADB y sistemas de conocimiento tradicional. La Ronda de Doha debería esforzarse para que se restrinja la concesión de patentes demasiado amplias. También se debería llegar a un consenso para la declaración de una moratoria contra ulteriores fortalecimientos del régimen de DPI, enfoques que se deberían mantener al menos durante las siguientes dos décadas en contextos multilaterales, regionales o bilaterales.



## El entendimiento para la solución de diferencias

La estructura actual del sistema de la OMC para resolver diferencias pone a los PED en desventaja. Actualmente, el período entre el comienzo de una diferencia y su resolución definitiva puede durar hasta tres años. Este período es demasiado largo para los PED reclamantes, pues su capacidad para absorber los efectos adversos de las medidas tomadas contra ellos es considerablemente baja. Esta situación se puede mejorar haciéndole modificaciones convenientes al plazo de las disposiciones pertinentes de los Artículos 4, 5, 6 y 12 del Entendimiento para la Solución de Diferencias (ESD), especialmente en lo que se refiere a reclamos presentados por un país en desarrollo contra un país desarrollado.

Los PED que dependen de un número limitado de productos y mercados de exportación, pueden sufrir graves pérdidas comerciales durante el curso de una disputa relacionada con una medida tomada contra ellos por un país desarrollado. Los daños no se limitan a exportaciones perdidas; el mercado se puede perder permanentemente ante los competidores y otros productos sustitutos. Para enmendar esta situación, el Artículo 22 (La compensación y la suspensión de concesiones) del ESD debería ampliarse, para que incluya la compensación por las pérdidas sufridas por un país en desarrollo reclamante mientras esté pendiente un reclamo contra un país desarrollado.

Finalmente, es importante asegurar que los costos asociados con el uso del proceso de solución de diferencias no sean un obstáculo para tener acceso al proceso. Actualmente, dados sus limitados recursos, prácticamente ningún país en desarrollo está en posición de tomar represalias contra un país desarrollado, incluso cuando está autorizado a hacerlo por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD). Esto limita gravemente la implementación de las resoluciones del ESD. La Ronda de Doha debe, por lo tanto, buscar la manera de garantizar una provisión de asistencia legal adecuada para los PED, tanto reclamantes como demandados, mediante el fortalecimiento y la ampliación de la cobertura del Artículo 27.2 del ESD.

## Un impulso renovado a la cooperación Sur-Sur

Una mayor cooperación económica entre PED puede hacer mucho por mejorar el poder de negociación de esos países en las negociaciones multilaterales. Dado que el proceso de adopción de decisiones en las negociaciones comerciales multilaterales es altamente asimétrico, no inclusivo y no transparente, los PED deben encontrar maneras para hacer causa común en apoyo de sus intereses comunes. En la Ronda de Doha, los PED han fortalecido su participación en las conversaciones de comercio internacional mediante alianzas basadas en temas, por ejemplo el G-20, el G-33 y el G-90. El éxito de estas coaliciones fue evidente cuando lograron que tres de los cuatro temas de Singapur (inversión, política de competencia y contratación pública) fueran eliminados de la agenda de negociación de la Ronda de Doha. La tesis es que una cooperación Sur-Sur más proactiva sería decisiva para lograr que el sistema de comercio mundial sea más sensible a las necesidades de los PED, especialmente las de los PMA. Como un primer paso hacia una mayor cooperación, los PED podrían establecer un Grupo Consultor con el objetivo de elaborar un conjunto de propuestas integrales para que el proceso de adopción de decisiones dentro del sistema de comercio llegue a ser más justo y transparente.

Los PED han asumido compromisos considerables bajo distintos acuerdos de la OMC. Sin embargo, carecen frecuentemente de la capacidad y los recursos necesarios para implementar esos compromisos. Además, la proliferación de obstáculos no arancelarios, en la forma de requisitos ampliados en materia ambiental y de seguridad sanitaria por parte de los países desarrollados, están afectando a gran parte de las exportaciones de los PED. La asistencia técnica prometida en los acuerdos MSF y OTC ha demostrado ser, frecuentemente, tanto inadecuada como inoportuna. En consecuencia, los PED deberían crear un fondo fiduciario para ayudar a los países Miembro en el cumplimiento de sus obligaciones con la OMC. Con el propósito de promover un sistema de comercio mundial justo, dicho fondo podría incrementarse con contribuciones de los países desarrollados y de organismos multilaterales.

## El fomento del comercio y las inversiones Sur-Sur

Un enfoque más integral y profundo de la liberalización comercial en el Sur fomentaría aún más los intereses económicos de los PED. Para lograrlo, la tercera ronda en curso de negociaciones del Sistema Global de Preferencias Comerciales entre PED (SGPC), podría ser transformada mediante la adopción de un enfoque de lista negativa. En éste, los PED ofrecerían concesiones generales a otros PED, excepto por una pequeña lista de exclusión para productos sensibles. Asimismo, dado que el sector agrícola en la mayoría de PED representa el medio de subsistencia de la mayor parte de la población, la liberalización del comercio agrícola podría darse por otra vía. La profundidad de las concesiones podría ser del 50 por ciento de aranceles, con la eventual eliminación sujeta a reglas de origen apropiadas. Los países menos adelantados podrían llevar a cabo una reducción arancelaria de solo el 25%.

Un resultado satisfactorio de las negociaciones del SGPC dependería no solo del alcance de las concesiones arancelarias, sino también de la amplia participación de miembros del G-77 y China. En la actualidad, de los 44 países que han ratificado el acuerdo SGPC, solo cerca de 25 han estado participando en la tercera ronda de negociaciones, y solo 13 han notificado cuáles son los productos que les interesa exportar. El SGPC también podría convertirse en un marco para vincular diferentes acuerdos comerciales regionales entre PED, y para intercambiar concesiones comerciales a cada uno de manera recíproca. Adicionalmente, dado que en una serie de economías del Sur el sector de servicios ha emergido como el más dinámico, el alcance del SGPC podría ampliarse para que incluya el comercio de servicios.

\* *Director General, Sistema de Investigación e Información para los PED (RIS), Nueva Delhi. Este artículo está basado en la reciente publicación del RIS: World Trade and Development Report 2007: Building a Development-Friendly World Trading System (New Delhi: RIS y Oxford University Press). Aplica el descargo de responsabilidad usual. Traducido y adaptado del artículo: "Building a Development-Friendly World Trading System" publicado en Bridges, 11-5, agosto. 2007.*

## Convergencia cambiaria e integración regional: una cuestión aún pendiente

Ricardo Sennes\*

La cuestión cambiaria es central para la viabilidad de un proceso sustentable y virtuoso de integración regional. Existe una relación directa entre la integración comercial y productiva, y el volumen de los flujos financieros internacionales derivados de esas operaciones. Para que el proceso de integración avance es necesario, también, garantizar el avance simultáneo de los mecanismos de liquidación financiera de esas operaciones, si no, se correría el riesgo de inhibir – o de hacer inviable – la consolidación de estructuras productivas y comerciales realmente integradas y regionalizadas.

Esta ha sido una de los principales obstáculos para la integración económica de los países de América Latina. No obstante, muy pocas medidas han sido adoptadas para este fin. Tal vez la única excepción haya sido el Convenio de Crédito Recíproco en el ámbito de la Asociación Latino Americana de Integración (ALADI).

La ruptura del sistema de Bretton Woods en la década de los setenta marcó el inicio de un camino de liberalización de los mercados de cambio y financieros en todo el mundo. A finales de la década de los ochenta, la explosión de liquidez internacional producto de esa liberalización comenzó a ser dirigida hacia los países emergentes, que absorbieron una parte importante de flujos privados de crédito en moneda fuerte.

Tales flujos estimularon un sobreendeudamiento de las empresas y gobiernos, tanto en moneda extranjera, en su mayoría en dólares, como en moneda local, ya que la liquidez internacional también aumentó el flujo de crédito en moneda nacional. Como consecuencia, los países emergentes presentaron tasas de cambio real elevadas, débiles políticas fiscales y desequilibrios en las transacciones corrientes de la balanza de pagos, lo que aumentó aún más la dependencia con la moneda fuerte para financiar la estabilidad económica que garantizaría el mantenimiento de las líneas de crédito externo y sostendría el crecimiento económico.

Este escenario no sería arriesgado, si no fuera porque una baja sensible en las expectativas de los inversores por un determinado mercado puede resultar en una rápida disminución de las líneas de crédito para todos los países emergentes. Esa volatilidad de flujo (o disponibilidad y costes) de crédito externo es una de las principales causas de las crisis financieras

que caracterizaron la década de los noventa y que contagiaron en forma adversa a los mercados emergentes.

Luego de un largo período de ajustes – o intentos de ajustes – macroeconómicos y monetarios en la región, podemos constatar una disparidad en materia de políticas cambiarias entre los países de la región, lo que produce diferentes trayectorias en términos de valorización y devaluaciones relativas.

Si tomáramos en cuenta los dos principales países de América del Sur – Brasil y Argentina – en los últimos 15 años, veremos que fueron pocos los momentos en donde se manifestó una cierta convergencia cambiaria. Esta ocurrió básicamente a mediados y finales de la década del noventa, con la paridad “forzada peso-dólar” en Argentina y el inicio del Plan Real en Brasil. Entre otros factores, estos coadyuvaban fuertemente al aumento de las transacciones comerciales entre los dos países, desde la creación del MERCOSUR hasta las crisis cambiarias que se iniciaron en 1999. Las fuertes devaluaciones del Real derivadas de esas crisis produjeron un desajuste en el comercio regional, que sólo fue corregido cuando Argentina experimentó su histórica crisis económica en los años 2001-2002. A partir de ese periodo se manifestó nuevamente una cierta convergencia cambiaria entre Brasil y Argentina, con buenos reflejos en términos de equilibrio e incremento del comercio bilateral. Recientemente (2006 y 2007), la fuerte valorización del Real en contraste con la política argentina, en lo que atañe al peso, provocará una nueva distorsión.

Curiosamente, el periodo más reciente de asimetría cambiaria entre Brasil y Argentina no impactó en el comercio regional como en otras ocasiones. Esto se debe, muy posiblemente, a otros factores

estructurales que actuaron en Brasil y produjeron efectos muy positivos sobre la competitividad relativa de una amplia gama de productos brasileños. Desde entonces, aún con una moneda sobrevaluada, Brasil sigue con superávit comercial con todos los países de la región.

No es solamente el desequilibrio cambiario, lo que impacta sobre la integración comercial y productiva: es principalmente la inestabilidad y la imprevisibilidad que genera. Tal escenario repercute de forma muy negativa en las expectativas de los actores económicos y desincentiva fuertemente proyectos de integración productiva y comercial. Esto ocurre debido a que se torna imposible proyectar de forma segura los costos, la eficiencia y los retornos de inversiones transnacionales sin que el principal precio relativo entre las economías envueltas – el tipo de cambio – no esté razonablemente dentro de un escenario de considerable convergencia y baja fluctuación.

El desencuentro de las políticas y prácticas cambiarias de los países de América del Sur y las constantes dificultades de acceso al crédito para la exportación e importación en moneda fuerte, han sido algunos de los principales factores que fueron ampliamente reconocidos como inhibidores del comercio y de la integración regional. En la actual práctica del MERCOSUR y de los distintos acuerdos comerciales regionales, las cuestiones cambiarias siguen siendo una de las variables más sensibles.

Debido a que existe una relación directa entre integración económica y volumen de los flujos de pagos internacionales producto de las liquidaciones de operaciones comerciales y financieras, es de esperar que el establecimiento de un sistema regionalizado de compensación y

liquidación de esas operaciones genere un efecto altamente favorable en los proyectos de integración. No es factible imaginar un programa de integración monetaria en el corto plazo, pero es totalmente viable imaginar mecanismos de creciente coordinación y convergencia entre las políticas y gestión de cambio entre las economías de la región.

Las políticas cambiarias de los países reflejan diferentes estrategias para lidiar con las variaciones del mercado internacional y, en general, están asociadas a las diferentes políticas macroeconómicas y estrategias de desarrollo. Según el economista Gaetan Pirou (1945), "las operaciones de cambio son el resultado de la coexistencia del internacionalismo del comercio con el nacionalismo de las monedas"<sup>1</sup>.

De acuerdo con la literatura sobre Zonas Monetarias Óptimas, cuanto mayor es la volatilidad del cambio (nominal y real) entre dos países, menor es la previsibilidad y es más difícil coordinar las políticas macroeconómicas. Además, dicha volatilidad dificulta el flujo de comercio entre los países, debido a que las devaluaciones en el cambio real pueden actuar como barreras al comercio.

En promedio, un 65% del comercio exterior hace uso de líneas de financiación, sea en moneda local, sea en moneda extranjera. Aunque no actúe directamente en ese campo, una creciente convergencia cambiaria o esquemas regionales de *clearing*<sup>2</sup> de cambio pueden generar efectos positivos sobre él. En escenarios en los cuáles el crédito en moneda extranjera es abundante, el *clearing* agiliza y abarata los contratos de cambio. En escenarios en los cuales el acceso al crédito en moneda extranjera es escaso, la *clearing* permite que el comercio regional permanezca dinámico utilizando sólo las financiaciones en moneda local, hasta el límite permitido por el equilibrio de la balanza comercial entre los países envueltos.

La implantación de un sistema regional de compensaciones y liquidaciones de contratos de cambio, o modelos de uso directo de monedas locales impactará de manera sensible en dos grupos de empresas: a) las que están fuertemente ligadas al comercio intra-firma o intra-industria; y b) las pequeñas y medias industrias con capacidad de exportación.

Según un informe de la Organización para Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE<sup>3</sup>, cerca del 25% del comercio

internacional se lleva a cabo entre empresas de un mismo grupo (matriz-filial y filial-filial) o dentro de una misma cadena productiva. Ese mismo escenario se repite en nuestro continente.

El comercio intra-firma e intra-industria está fuertemente asociado a los sectores que presentan oligopolios y tiene como característica relaciones comerciales estables, constantes y basadas en contratos de largo plazo. Algunos estudios indican que la proporción del comercio intra-firma e intra-industria crece en economías en proceso de apertura y de integración regional<sup>4</sup>.

Por otro lado, tales estrategias de creciente convergencia cambiaria o de mecanismos de compensaciones y liquidaciones de contratos de cambio facilitan la participación de pequeñas y medianas empresas, que antes se encontraban al margen del mercado debido a la imposibilidad de afrontar los costos de los contratos de cambio o los riesgos inherentes a ellos.

El mercado regionalizado es el primer paso rumbo a la internacionalización de las pequeñas y micro industrias. La similitud de mercado, la facilidad logística y la proximidad geográfica tienden a favorecer ese movimiento. Si sumáramos a esto, el incentivo de orden financiero, como es el caso de la regionalización de la *clearing* de cambio, es de esperar resultados favorables también en ese segmento.

El sector financiero tiene una influencia directa sobre las operaciones internacionales de las empresas, particularmente en lo que respecta a su planificación financiera y a los productos vinculados a la importación y a la exportación. Empresas con diferentes subsidiarias regionales organizan su planificación financiera a partir de la observación de las facilidades financieras de cada país (tributarias, crediticias, etc.) y la calidad de la oferta de productos financieros regionales ofrecida por los bancos de esos países. Usualmente, las operaciones de exportación e importación demandan productos de crédito en moneda local, garantías, cartas de crédito, financiación de proyectos y productos de tesorería diferenciados.

Según la investigación llevada a cabo en 2006, por Prospectiva Consultoria, el 23% de los encuestados, dio cuenta de un impacto negativo de los servicios financieros en la integración de operaciones en América del Sur<sup>5</sup>. Los puntos negativos

relevados en la encuesta, en cuanto a la calidad de los servicios financieros, se referían esencialmente a la poca oferta de bancos que operan de forma realmente integrada y regionalizada, a los escasos productos de crédito regionales ofrecidos por los bancos, a las elevadas tasas de financiación para iniciativas regionales y a las excesivas exigencias solicitadas por dichas entidades para conceder préstamos – lo que termina haciendo inviable algunas operaciones regionales. Esta demanda insatisfecha ha generado incentivos para que instituciones financieras que operan en Brasil definan gradualmente estrategias de internacionalización.

En un grado aún reducido, es posible verificar un movimiento incipiente de regionalización de los bancos brasileños, entre los cuáles se destacan el banco Itaú, el Banco de Brasil y, en menor medida, el Unibanco. El primero, además de tener una presencia de casi 10 años en Argentina, adquirió recientemente el control de la red BankBoston en Uruguay y en Chile. De los distintos bancos extranjeros que están actualmente operando en Brasil, algunos cuentan también con una sólida presencia en América del Sur y hacen de esa presencia una ventaja comparativa, al ofrecer productos y servicios regionales. Actualmente, debido a la emergencia de las empresas transnacionales latino-americanas, las actividades en América del Sur se han intensificado, con una marcada tendencia de crecimiento, lo que caracterizó a la región como un importante polo de actuación de los bancos internacionales.

Una situación semejante a la de los bancos ha ocurrido con las instituciones de intermediación financiera, en particular con la Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA) y con la Bolsa de Mercancías y Futuro (BM&F). En los dos casos, la internacionalización de sus actividades y productos ha sido creciente, con especial atención en el mercado latinoamericano. Según un experto, del área internacional de BOVESPA, existen algunos factores que favorecen para que Brasil comience a exportar esos servicios y productos. Uno de ellos es la base tecnológica que permite que todo el sistema de negociación sea esencialmente electrónico y vía Internet, en gran medida debido a la reforma del sistema de pagos brasileño de 2002. Otro aspecto es de carácter regulatorio, debido a que la consolidación de las reglas de gobernación corporativa ha desempeñado un papel importante frente



a los distintos mercados emergentes. Esos dos factores ubican Brasil en una posición competitiva con relación al resto de la región, surgiendo como posibles opciones para que las empresas definan sus estrategias financieras.

Brasil está hoy en condiciones de liderar un programa de regionalización de su experiencia del sistema de pagos y gestión de riesgo, por medio de convenios con los países vecinos y a partir de la utilización de instituciones públicas y privadas, con especial énfasis en BM&F y en BOVESPA.

Algunos de los efectos positivos esperados de tal iniciativa son: mayor agilidad y reducción de los riesgos vinculados a las operaciones de liquidación en el comercio regional; reducción de los costos de contratación y operación de contratos de cambio; reducción del impacto sobre el comercio regional producto de las dificultades de los países de la región en obtener y operar en moneda fuerte; y el incentivo que representa el ingreso al mercado regional de medianas y pequeñas empresas, hoy excluidas debido a los altos costos y riesgos derivados de esas operaciones.

*\*Ricardo Sennes es economista y doctor en Relaciones Internacionales. Profesor de RI en la PUC-SP y Socio de "Prospectiva Consultoria Internacional". Traducido y adaptado del artículo: "Convergência cambial e integração regional: questão ainda em aberto" publicado en Pontes Vol. 3 No. 4, agosto 2007.*

<sup>1</sup> *Traité d'économie politique* - Paris: Editora Sirey.

<sup>2</sup> Este término se refiere a las instituciones que hacen operaciones de compensación de contratos, es decir, que facilitan cobranzas y pagos de documentos, entre bancos, reduciendo al mínimo el movimiento físico de dinero y evitando un aumento innecesario de la circulación monetaria.

<sup>3</sup> *Report on Export Credits in the OECD* (March 2002) - [http://www.oecd.org/document/1/0,3343,fr\\_2649\\_201185\\_2751425\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/1/0,3343,fr_2649_201185_2751425_1_1_1_1,00.html)

<sup>4</sup> Krugman, P. (1995), *The International Role of the Dollar: theory and prospects*. IEn: Krugman (1995) *Currency and Crises*. Cambridge: MIT Press.

<sup>5</sup> *Prospectiva Consultoria* (2006) *Comércio Internacional de Serviços e Investimentos da América do Sul – Tendências, Obstáculos e Impactos na Integração Regional: Uma Perspectiva do Setor Privado*. Relatório de Pesquisa. São Paulo: mimeo.

## La XI Reunión de la COP de la CITES y sus implicancias para ALC<sup>1</sup>

Miguel E. Pellerano\* y Victoria Lichtschein\*\*

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) es uno de los acuerdos internacionales ambientales más antiguos, ya que entró en vigor en el año 1975. Sin embargo, ya en aquella época, este acuerdo incorporó algunos de los elementos de los acuerdos ambientales más recientes, los denominados acuerdos de Río, como el principio precautorio, y sentó las bases para el desarrollo de programas de utilización sostenible de numerosas especies silvestres en todo el mundo.

Se trata de un tratado sumamente reglamentario, que contiene en su texto una descripción detallada de los mecanismos necesarios para su implementación, incluyendo un sistema de emisión de permisos y certificados que acompañan y regulan el comercio internacional de especies silvestres y los productos elaborados a partir de ellas. A diferencia de otros tratados, CITES es una herramienta netamente comercial, ya que a través de sus Apéndices es posible afectar en forma directa las exportaciones e importaciones de numerosos productos, todos ellos derivados de la fauna y la flora silvestres.

A lo largo de los años y justamente debido a esta relación tan directa con el comercio, CITES ha sido también escenario de frecuentes conflictos entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Este debate ha tomado diversas formas, pero vale la pena mencionar, por lo paradigmática, la controversia alrededor de la conservación del elefante africano y el manejo del comercio de marfil. Sus diferentes etapas – la explotación excesiva y el comercio mal regulado, la disminución de las poblaciones de elefante en muchos países africanos, la prohibición total impuesta en el año 1989, la reapertura del comercio de marfil en 1997, la moratoria acordada en la 14<sup>a</sup> Conferencia de las Partes de la CITES en el año en curso– han reflejado no sólo la preocupación por la conservación del elefante africano sino una serie de diferencias conceptuales y culturales respecto del manejo de la fauna silvestre. El “norte”, representado principalmente por el hoy día impresionante bloque de 27 países que conforman la Unión Europea (UE), y el sur (África, América Latina, Asia) suelen no compartir

la misma visión sobre el desarrollo ni sobre la conservación, y a veces ni siquiera sobre la ciencia. Y como se trata de comercio, esta diferencia de visiones a menudo tiene consecuencias dramáticas para los países más pobres, ya bastante castigados por las continuas crisis económicas y sociales en las que estamos inmersos.

El artículo publicado en la edición de fecha 26 de junio de 2007 (Vol. IV, N° 12) de Puentes Quincenal, refleja, a nuestro entender, una sola cara de la moneda de este conflicto en el seno de la CITES, de esta especie de división en dos bloques que describimos más arriba. Se trata, en la percepción de los países en desarrollo, de la visión desde Bruselas, más alejada de las realidades de pobreza, hambre y carencias de otras latitudes, acompañada por algunas organizaciones no gubernamentales que por momentos parecen mantener posiciones casi fundamentalistas sobre la conservación de la vida silvestre y que a menudo priorizan estas consideraciones sobre el bienestar de las personas.

Vale la pena aclarar aquí que ciertamente no se trata de una elección entre supervivencia de las personas y conservación de la vida silvestre. Esta es sin duda una falsa antinomia, un argumento falaz que por momentos confunde la discusión. Se trata en realidad de diferentes formas de concebir el desarrollo, el manejo de la vida silvestre, el uso sostenible de los recursos naturales y la relación entre el ambiente y las personas, incluyendo en esta ecuación a las comunidades indígenas de todo el mundo y su relación con la naturaleza. Se trata en definitiva de un choque de culturas, pero un choque desigual y paradójico: entre los países más ricos pero pobres en

biodiversidad y los países pobres, pero que a su vez poseen la mayor biodiversidad del planeta.

Volviendo al ejemplo paradigmático de los países africanos y el comercio de marfil, la decisión adoptada en la última reunión de CITES, la Decimocuarta Reunión de la Conferencia de las Partes, fue el resultado de intensas negociaciones entre estos dos grupos de países que, a lo largo de los últimos diez años - desde la CoP10 en Harare (Zimbabwe), cuando se reabrió el comercio de marfil después de 8 años de prohibición, han mantenido posiciones antagónicas. El resultado fue interesante: un acuerdo sobre la venta de marfil desde los países del sur de África (Namibia, Sudáfrica, Botswana y Zimbabwe) que habían presentado propuestas y que se han destacado por hacer “buena letra” en materia de conservación de sus poblaciones de elefantes y luego, una moratoria en el comercio de marfil por nueve años. Veremos en qué resultan estas medidas. Por ahora, las prohibiciones no se han caracterizado por tener buenos resultados. Ha recrudecido la caza furtiva y el comercio ilegal y las poblaciones involucradas han continuado declinando. Pero esperemos que la moratoria sea un “respiro” para las poblaciones de elefante africano y que esos nueve años permitan poner en marcha mecanismos de control más eficientes.

## Casos concretos

Otro caso interesante digno de mencionarse fue la propuesta de inclusión de una especie de tiburón, el tiburón espinoso, en el Apéndice II de la Convención CITES. El Apéndice II incluye a aquellas especies que si bien no se encuentran amenazadas de extinción, podrían estarlo en el futuro si los niveles de comercio continúan siendo significativos. Si bien la inclusión en el Apéndice II no implica una prohibición, conlleva regulaciones adicionales en base a la emisión de permisos y certificados CITES e implica el cumplimiento de ciertos requisitos. En el caso que nos ocupa, la única población realmente en problemas es la del Atlántico Nororiental, o sea, la europea. Y su problema principal no es el comercio internacional, sino el comercio interno entre los países de la UE, que como es de público conocimiento, no poseen controles internos para la circulación de bienes. Entonces, ¿por qué la inclusión en el Apéndice II, que

implicaría medidas costosas y complejas, tales como un sistema de permisos y certificados adicionales, en países como Argentina, en donde la población de tiburón espinoso es más que saludable, la especie no es objeto de una pesquería dirigida y los niveles de comercio son insignificantes? Sería en este caso más coherente y efectivo que la UE tomara medidas para permitir la recuperación de su agonizante acervo de tiburón espinoso, en lugar de recurrir a una medida internacional que en definitiva, esos países no tendrán que aplicar.

El caso de las especies de cedro (*Cedrela spp.*) y la propuesta para su inclusión en el Apéndice II fue particularmente controvertido, además de ilustrativo. Si bien las especies de este género cumplen con los criterios biológicos para su inclusión en el mencionado Apéndice, los numerosos países del área de distribución de las especies en América Latina y el Caribe (alrededor de 25) no habían sido debidamente consultados por el proponente (la UE) y expresaban muchas reservas sobre las implicancias de la aprobación de la propuesta. En particular, sentían que la inclusión en el Apéndice II representaría para ellos una carga técnica y administrativa que difícilmente pudieran cumplir, máxime cuando muchos de ellos se encuentran embarcados en la difícil tarea de implementar la inclusión en el Apéndice II de la caoba americana (*Swietenia macrophylla*), subsistiendo aún notables dificultades. Por ello y ante las objeciones planteadas por los países de la región, la UE finalmente retiró su propuesta.

Cabe señalar que la inclusión en el Apéndice II no es una medida mágica que asegurará la conservación de una especie, sino que es una medida que debe ser implementada por los países en forma efectiva. De otra manera, lo único que se logra es fomentar el comercio ilegal. En este caso, se trata de la situación descrita por algunos como “el norte le dice al sur lo que tiene que hacer”: los países europeos preocupados sobre la conservación de una especie de América Latina y proponiendo medidas frecuentemente inconsultas para, en teoría, paliar la situación.

Las cuestiones relativas al cumplimiento y la aplicación efectiva representan un tema sensible en el marco de la CITES. A lo largo de los años y de manera gradual, esta Convención ha establecido ciertos mecanismos *sui generis*, que se han convertido en habituales y son por lo

tanto, generalmente aceptados. Consisten fundamentalmente en recomendaciones de suspender el comercio con determinados países que no cumplen con sus obligaciones bajo el Convenio, como contar con legislación nacional adecuada para aplicarlo y presentar informes anuales sobre el comercio de especies CITES. En este proceso, se ha recomendado la suspensión del comercio con ciertos países en numerosas oportunidades y de hecho el comercio con estos países ha sido suspendido por plazos de duración variable. Si bien muchos reconocen que el mecanismo es altamente efectivo, algunos países, como la Argentina, no lo aceptan, ya que como una cuestión de principios, consideran que el Convenio no contempla medidas de cumplimiento y mucho menos, sanciones comerciales. En nuestra opinión, esto constituye además un precedente sumamente peligroso en muchos sentidos.

Lamentablemente, estas iniciativas son apoyadas enfáticamente por los países desarrollados y rechazadas sólo por pocos. Pareciera que los países en desarrollo no perciben que son los primeros y casi los únicos perjudicados por estos mecanismos, ya que sólo en una oportunidad estas sanciones recayeron sobre un país desarrollado (Italia). Por un lado, los países en desarrollo tienen problemas enormes para aplicar adecuadamente la Convención, pero además de eso, son castigados por esta situación. Resulta una interpretación cuanto menos extraña del principio de cooperación. Por el otro lado, algunos de los procesos necesarios para una correcta implementación de la CITES, como por ejemplo el contar con legislación adecuada, no depende de las autoridades de aplicación sino de los poderes legislativos de los países, que en el mundo democrático son por lo general independientes del poder ejecutivo. Esto hace que resulte muchas veces imposible manejar los plazos que se imponen y que, ante el incumplimiento, se impongan estas recomendaciones de suspensión del comercio internacional, con los perjuicios que esto implica para los ya castigados países en desarrollo.

## Reflexiones finales

En resumen, hemos intentado describir brevemente las diferencias entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo en cuando a percepción de los problemas y

de las posibles soluciones relacionadas con la vida silvestre. También hemos enfatizado la necesidad de consultas y discusiones abiertas entre todos los países, especialmente aquellos incluidos en los rangos de distribución de las especies objeto de las propuestas a implementar. Hemos descrito algunos casos en los que las diferencias se hicieron evidentes en la última Reunión de la Conferencia de las Partes de CITES, que representan por un lado, gruesos errores de enfoque y por otro, “derrotas” y “triumfos” aparentes.

Pero aquí no hay derrotas y triunfos, porque estos antagonismos y cualquiera de los resultados implican un deterioro tanto en la salud de las relaciones multilaterales como en la conservación de la biodiversidad en el planeta. Es decir, si bien parece que algunos ganan, todos perdemos. Esperamos sinceramente que en el futuro, los países desarrollados logren una mayor comprensión de la problemática de otros países menos afortunados por lo menos en el sentido económico. Que asuman una posición menos paternalista, que reconozcan seriamente (y no sólo en el discurso) la existencia de otras culturas y otros puntos de vista, de diferentes maneras de lidiar con un mismo problema. Que en el seno de la CITES se deje atrás el afán de imponer sanciones como la única forma de solucionar los problemas y se recupere el espíritu de cooperación internacional que iluminó a los negociadores que dieron a luz el Convenio en la década del 70. Porque sin una buena base de consenso, nada puede durar demasiado y por eso, los triunfos y las derrotas son sólo aparentes. Eventualmente, pierde la gente y también pierde la vida silvestre.

*\*Subsecretario, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la República Argentina. \*\*Victoria Lichtschein, Coordinadora del Área de Biodiversidad del mismo organismo.*

<sup>1</sup> Este artículo fue escrito como respuesta a la nota “CITES: 14ª Conferencia de las Partes culmina con sorprendentes acuerdos y decepciones”, publicada en Puentes Quincenal Vol. IV, Número 12, del 26 de junio de 2007.

## Los biocombustibles y el ancho mundo

Ronald Steenblik\*

En muchas culturas existen aforismos sobre el alcohol etílico, algunos ensalzan sus virtudes y otros previenen contra sus vicios. Por eso no debiera extrañar que hayan surgido opiniones igualmente contradictorias en los debates sobre la forma más potente del alcohol etílico: el etanol combustible.

En una conferencia internacional sobre biocombustibles a nivel ministerial celebrada recientemente, Peter Mandelson, el comisario de comercio de la UE, declaró: “En Europa debemos estar dispuestos a aceptar que importaremos una gran parte de nuestros biocombustibles. A pesar de que teóricamente es posible, no es probable que logremos alcanzar nuestra meta de 10 por ciento de biocombustibles en la mezcla energética de la UE sin ampliar nuestras fuentes de importación.” En el mismo sentido lo apoyó el ministro sueco de comercio, Sten Tolgfors, quien pidió “la abolición de los aranceles a los biocombustibles como etanol”. Sin embargo, por cada Peter Mandelson y cada Sten Tolgfors, hay media docena de ministros de agricultura listos para gritar “¡no!” a cualquier relajación semejante de los obstáculos al comercio.

A pesar de que una mayoría de países han demostrado ser incapaces de reducir los aranceles al etanol importado, los biocombustibles han sido anunciados como la llave que podría destrabar las negociaciones comerciales multilaterales sobre agricultura de la Ronda de Doha. En septiembre del año pasado, en el Foro público de la OMC, Ted Turner, el magnate de los medios de comunicación estadounidenses y benefactor de la Fundación de la ONU, aclamó a los biocombustibles como el comienzo de un mundo nuevo y maravilloso en el cual los precios bajos de los productos básicos serían cosa del pasado. Recomendó que los “países desarrollados deberían convenir en eliminar gradualmente los aranceles y reducir sus subsidios para los cultivos de alimentos y fibras y reemplazarlos con apoyo a los biocombustibles” (el énfasis es mío).

C. Boyden Gray, el embajador de los EE.UU. ante la UE, ha expresado opiniones similares: “Tengo plena confianza en que vamos a llegar a un acuerdo [en

la Ronda de Doha]”, le dijo en enero a unos periodistas. “Esta revolución de las energías alternativas llegó para quedarse. Y permitirá superar el escollo en que se ha convertido todo el tema de la agricultura” entre los EE.UU. y la UE, dijo Gray.

La teoría de que, gracias a los biocombustibles, se aproxima el final de los subsidios agrícolas, es atractiva pero no se ha puesto a prueba. En discusiones privadas con autoridades gubernamentales, aún no he encontrado a nadie que admita que, en efecto, han cambiado sus posiciones de negociación sobre la agricultura a la luz de los altos precios de los cultivos. En general, o consideran que el aumento en los precios de los productos básicos es temporal, o saben que en sus propios países siempre será más costoso producir los productos básicos que importarlos.

Ciertamente, eso no puede tomarse como una encuesta de tipo científico. Pero sí sugiere que puede haber una brecha entre las ilusiones de los entusiastas de los biocombustibles y la dura realidad de las negociaciones comerciales.

Quizá los países que dependen más de los subsidios que de los aranceles para ayudar a sus agricultores, estén bajo menor presión de mantener los recortes en los pagos de productos básicos; pero los contribuyentes no deben celebrar todavía. Recuerden la versión del proyecto de Ley Agrícola aprobado en julio por la Cámara de Representantes de EE.UU.: a pesar de la esperanza de que los altos precios de los productos básicos facilitarían la realización de reformas, una abrumadora mayoría de legisladores votó para preservar el *statu quo*.

Pensemos también que, en los Estados Unidos, el parámetro propuesto para los combustibles renovables –36 mil millones de galones (136 mil millones de litros) por año para el 2022– implicaría darles subsidios fiscales a los mezcladores



de biocombustibles por US\$13-14 mil millones por año para el 2014. Si se combina esto con el gasto anual del gobierno en programas agrícolas de US\$12 mil millones (asumiendo que mantienen la misma tasa esperada para el 2007), el total, en adelante, excedería lo que se pagó durante el año 2005, que fue un máximo. Así, los pagos agrícolas pueden haberse estancado en un nivel bajo, pero podrían verse más que compensados en el futuro por los subsidios al biocombustible, que están aumentando rápidamente.

Mientras tanto, los impuestos a la importación del etanol combustible – los de algunos países superan el 50 por ciento *ad valorem*– siguen siendo tenazmente elevados. Algunos de los obstáculos arancelarios y otros similares a los arancelarios están programados para desaparecer en un plazo de cuatro años. El “impuesto secundario” de US\$0.54 por galón (US\$0.143 por litro) de los EE.UU. vence en 2009. Y Australia, que impone un impuesto de consumo de A\$0.38143 (US\$0.335) por litro sobre el etanol tanto importado como de producción nacional, pero suministra un pago de compensación a los productores nacionales, prevé poner fin a su discriminación contra el etanol importado en 2011.

Por supuesto, las políticas pueden cambiar. El Congreso de EE.UU. ha extendido reiteradamente el impuesto secundario sobre el etanol (creado originalmente en 1980), y actualmente está planteando leyes que prolongarían el arancel por varios años. En Australia, se suponía que el régimen que protege al etanol, introducido en 2002, duraría solo por un año, pero ha sido extendido dos veces.

El biodiesel (esteres metílicos de ácidos grasos), por estar clasificado según el Sistema Armonizado como un químico y no como un producto agrícola procesado, atrae normalmente un arancel de importación bajo: 6.5 por ciento o menos en la mayoría de países de la OCDE.

Pero esto no impide que este lubrico combustible cause roces comerciales. A principios de año, algunos ingeniosos comerciantes en biodiesel fueron descubiertos beneficiándose del subsidio fiscal federal de US\$1 por galón que EE.UU. les paga a los mezcladores de combustible simplemente por mezclar biodiesel con una pequeña cantidad de petrodiesel. Ellos, luego, enviaban la mezcla de combustible a Europa, donde se vende por un precio mucho más alto que en los EE.UU., gracias

a la exención del impuesto al consumo de la que disfruta en muchos Estados miembros de la UE. Esta práctica, llamada “diluye y huye”, se ha convertido en un problema tal que, a principios de este año, la Junta Europea de Biodiesel presentó un reclamo formal ante la Comisión, para bloquear esas importaciones subsidiadas. Se espera que el Congreso de EE.UU. –que tampoco está contento con estos subsidios a las exportaciones de biodiesel– elimine muy pronto esta laguna en la ley.

De hecho, se cree que dicho comercio en biodiesel es más bien excepcional. Los estrictos estándares técnicos de la UE para el biodiesel limitan eficazmente la participación en el mercado de esterres metílicos de ácidos grasos derivados de aceites que no sean de colza. Por ejemplo, las normas de la UE para el yodo, impiden que se importen cantidades considerables de ester metilo o aceite de soja de los principales productores de soja del mundo, incluidos Argentina y Brasil.

Al menos, estos asuntos se prestan a las soluciones técnicas. Pero más importante aún –no sólo para el comercio

**“Esta revolución de las energías alternativas llegó para quedarse. Y permitirá superar el escollo en que se ha convertido todo el tema de la agricultura”**

en biocombustibles sino para todo el debate sobre el comercio y el ambiente– son las políticas que están desarrollando algunos países europeos, y el Estado de California, para aplicar estándares de sostenibilidad a los biocombustibles, de modo que puedan calificarse como contribuyentes a los estándares de combustibles renovables, o para subsidios, o ambos.

Dado que la conciencia sobre los efectos ambientales de la producción de biocombustibles y sus materias primas se ha extendido, varios países y la Comisión Europea han anunciado que planean establecer estándares para los biocombustibles basados en sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) durante su ciclo vital, entre otros criterios.

Suiza será probablemente el primer país en hacerlo, pues ya aprobó una ley –prevista para entrar en vigencia el próximo año– que convertiría el cumplimiento de estándares de sostenibilidad mínimos en un criterio para beneficiarse de las exenciones del impuesto sobre combustibles. Mientras tanto, el Reino Unido ha establecido un sistema de informes voluntarios como prelude para la introducción de regulaciones obligatorias sobre los biocombustibles. Los Países Bajos y Alemania están investigando cómo podrían implementar los estándares de sostenibilidad para los biocombustibles, y la Comisión Europea ha indicado que la sostenibilidad durante todo el ciclo vital de los biocombustibles es un requisito *sine qua non* para expandir el uso del etanol y el biodiesel en la UE.

Dado que la mayoría de los estándares de sostenibilidad que se están proponiendo para los biocombustibles tienen relación con procesos y métodos de producción no relacionados con productos, es difícil imaginar que cualquier plan de certificación obligatoria unilateral (que sería necesario, por ejemplo, si los biocombustibles importados fueran

tratados de manera diferente de acuerdo con sus emisiones esperadas de GEI en su ciclo vital) sería inmune a cuestionamientos en la OMC. Se está dedicando una cantidad considerable de esfuerzos a iniciativas –como la recientemente formada Mesa Redonda sobre Combustibles Sostenibles– que buscan establecer estándares de sostenibilidad acordados internacionalmente. Se presume que esos estándares podrían formar una base legítima para las regulaciones que aplicaría cualquier importador, o todos ellos.

Un plan universal podría facilitar el comercio y mejorar el desempeño ambiental de los biocombustibles. La pregunta de si este plan podrá o no enfrentar los problemas de sostenibilidad que surjan del desplazamiento de la producción de cultivos provocado por el aumento en el uso de biocombustibles, es una pregunta que aún necesita desesperadamente una respuesta.

*\* Director de Investigaciones, Iniciativa de Subsidios Globales del Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, con sede en Winnipeg. Traducido y adaptado del artículo: “Biofuels and the Wide World” publicado en Bridges, 11-5, agosto. 2007.*