

Puentes

Noviembre 2007

ENTRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Vol.VIII No.5

Agricultura y AMNA en Doha: textos serán retrasados, se espera que en 2008 se llegue a un acuerdo

Los diplomáticos de la OMC han esperado varias semanas para que los presidentes de las negociaciones sobre agricultura y acceso a los mercados no agrícolas (AMNA) presenten los nuevos proyectos de texto que servirán como base para un acuerdo. Dichos textos debían estar listos para mediados de noviembre, y fueron luego pospuestos para finales del mismo mes. Ahora, algunos sugieren que su circulación podría posponerse para principios de 2008, posiblemente febrero. El Director General de la OMC, Pascal Lamy expuso sus expectativas de finalizar la Ronda de Doha para “finales del año que viene”.

Un delegado de la OMC sostuvo que mientras los dos textos aún podrían ser presentados a principios de diciembre, el verdadero propósito es presionar a los Miembros para que comiencen a negociar seriamente. Dado que existen señales de que estaba empezando a ocurrir, el presidente del grupo de negociación sobre agricultura, el Embajador de Nueva Zelanda, Crawford Falconer ha permitido que continúen las negociaciones.

El retraso podría ser productivo

En lo que respecta a las negociaciones sobre agricultura, los Miembros han logrado avances en las normas que regulan los créditos a las exportaciones y ayuda alimentaria. Por ejemplo, los negociadores habrían aceptado un periodo de reembolso de 180 días para los créditos a la exportación. Asimismo se habría acordado que dichos créditos deberán estar disciplinados por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, que tiene como objetivo evitar que los préstamos del gobierno actúen como subsidios.

En las negociaciones agrícolas, el alcance de la reducción de los subsidios y la expansión del acceso a los mercados dependerá de muchas variables técnicas y numéricas. Por ejemplo, los Miembros podrán proteger algunos productos agrícolas ‘sensibles’ de las potenciales reducciones, a cambio de ampliar las cuotas de importación. Aunque los gobiernos han acordado que el volumen de tales cuotas se determinará en función de los niveles actuales de consumo, los gobiernos tienen que decidir la metodología

para calcular los patrones de consumo y la designación de tales productos. Sin resolver tales cuestiones los Miembros no podrán cuantificar claramente cuanto podrían ganar y/o perder.

Por otra parte, será necesaria una mayor claridad en varios temas de las negociaciones agrícolas, esto facilitará las concesiones en otras áreas de las discusiones. Este fue uno de los puntos que resaltó la gran mayoría de los países en desarrollo miembros de la OMC, al término de la reunión que mantuvieron el 15 de noviembre pasado en Ginebra. En un comunicado conjunto emitido por el G-20, el G-33, NAMA-11, los países de África Caribe y Pacífico (ACP), los Países de Menor Desarrollo Relativo (PMDR), el Grupo Africano y el Grupo de las Economías Pequeñas y Vulnerables, manifestaron que una mayor claridad respecto a la contribución que deben hacer los países desarrollados, ayudará a los países en desarrollo a cumplir con su parte, de acuerdo al mandato de negociación y a sus capacidades y niveles de desarrollo. En el caso de las negociaciones sobre AMNA – donde los países desarrollados están buscando mayores concesiones de los países en desarrollo – la situación es distinta, un puñado de números alcanza para indicar los costos y beneficios de la negociación.

Como siguiente paso se espera que Falconer, sostenga dos semanas de reuniones para discutir los asuntos que no fueron abordados en detalle en su proyecto de acuerdo del mes de julio de 2007.

EN ESTA EDICIÓN

- 1 Agricultura y AMNA en Doha: textos serán retrasados, se espera que en 2008 se llegue a un acuerdo
- 3 La profundización del TLCAN y la agenda mexicana de desarrollo sostenible
- 6 El *Farm Bill* 2007 encalla en el Senado
- 8 APC Perú-Estados Unidos aprobado en Cámara Baja, Colombia y Panamá deben esperar
- 9 La construcción de coaliciones y consenso en la OMC ~ **Mayur Patel**
- 12 Banano: Una década en la agenda de la OMC ~ **Manuel Chiriboga y Edwin Vásquez**
- 14 Los acuerdos de libre comercio en las Américas: ¿Valen la inversión? ~ **Kevin P. Gallagher**
- 15 Conocimiento tradicional ecológico y régimen de protección de la propiedad intelectual ~ **Vanessa Retana Barrantes**
- 18 México en las negociaciones de cuotas contaminantes ~ **Eva Pizano Cejka**
- 21 Productos sensibles: Aclaración del texto de julio sobre modalidades ~ **María Marta Rebizo y Ariel R. Ibáñez**
- 23 China y Mercosur: Perspectivas para el comercio bilateral ~ **Welber Barral y Nicolás Perrone**

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 Ortíz
7, chemin de Balexert
1219, Ginebra, Suiza
puentes@ictsd.ch
www.ictsd.org

CINPE

Director: Rafael Díaz
Tel.: (506) 263-4550
Apdo. Postal 2393-3000 Heredia, Costa Rica
www.cinpe.una.ac.cr

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

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

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

Las discusiones se enfocarían sobre los 'productos especiales' y sobre el 'mecanismo de salvaguardia especial (MSE)'; dos tipos de flexibilidades que generan mucha controversia y que podrían ser utilizadas sólo por los países en desarrollo. En el primer caso se trataría de designar una serie de productos, sujetos a escasa o ninguna reducción arancelaria, basándose en cuestiones como la seguridad alimentaria, el sustento de los agricultores o el desarrollo rural. El MSE serviría como defensa en caso de que aumente el volumen o caiga el precio de las importaciones, de modo que amenacen la producción nacional.

Cuanto antes estén listos los dos textos, antes podrán los países negociar sus 'canjes' en las negociaciones. Algunos sin embargo sugieren que esto no sucederá sino hasta después del Forum Económico Mundial, que se realizará en enero de 2008, en la ciudad suiza de Davos. De esta forma se evitaría que los proyectos para un acuerdo se politicen visto que a dicha reunión acudirán todos los ministros de comercio. No obstante, a medida que el

año pase se acercarán las elecciones presidenciales en EE.UU., así como el ejercicio de Francia al frente de la presidencia de la Unión Europea (UE). Es sin embargo conocida la antipatía que tiene este último país por las negociaciones sobre agricultura en la Ronda de Doha.

Por otro lado hace aproximadamente quince días, el Comisario de Comercio Exterior de la UE Peter Mandelson, dijo que si las negociaciones de la OMC no concluían para principios de 2008, la ronda entrará rápidamente en hibernación, de la cual no cree que será fácil sacarla. Otros sostienen que si las negociaciones

en la OMC progresan lo suficiente el año próximo, la administración del presidente George Bush podría obtener del Congreso la extensión de 'la autoridad de promoción de comercio' (TPA, por sus siglas en inglés) exclusivamente para cerrar la Ronda de Doha. La TPA le permite al presidente negociar acuerdos comerciales y presentarlos al Congreso para su aprobación (o rechazo) sin posibilidad de introducir enmiendas. La misma es necesaria porque permite que a aquellos países que están negociando con los EE.UU., les sea garantizado que un acuerdo logrado con la administración no será enmendado por el Congreso, resultando en un tratado diferente del negociado entre las partes.

Brasil e India preguntan sobre la TPA

Justamente sobre este tema los diplomáticos de Brasil e India, reunidos en Ginebra la última semana, le solicitaron a sus pares norteamericanos un 'mapa de ruta' para la renovación de la TPA dado que esta expiró a finales de junio de este año. En declaraciones a los medios comerciales, el Ministro de

Comercio e Industria de la India, Kamal Nath, dijo que en relación al futuro de las negociaciones la mayor incertidumbre de estas está concentrada en la renovación de la TPA de los EE.UU." Para la India la TPA juega un rol clave en el mapa de ruta para la conclusión de la Ronda.

Algunos analistas dudan que el Congreso de los EE.UU. tome una decisión de esta naturaleza en medio de una campaña electoral, y que una vez que ambos partidos hayan elegido a sus candidatos presidenciales será más fácil para el Congreso lidiar con temas comerciales de esta índole.

"el Ministro de Comercio e Industria de la India, Kamal Nath, dijo que en relación al futuro de las negociaciones la mayor incertidumbre de estas está concentrada en la renovación de la TPA de los EE.UU."

¿Será posible el año próximo?

Para poder concluir la Ronda a finales del año que viene, según sugirió Pascal Lamy durante una conferencia sobre ayuda para el comercio que se desarrolló el 20 de noviembre último en Ginebra, los Miembros deberán acordar las modalidades de negociación para luego traducirlas en listados de compromisos. Este proceso podría llevar varios meses. Aún así, los EE.UU. podrían estar en el periodo post elecciones, con lo que la aprobación de un acuerdo en la Ronda de Doha le podría corresponder a la nueva administración y al nuevo Congreso, que asumirían recién en 2009.

Los llamados que hicieron diversos actores para concluir las negociaciones “el año próximo” distan mucho de ser algo nuevo. Ya durante la Conferencia Ministerial de Hong Kong, que se llevó a cabo en diciembre de 2005, los Miembros de la OMC habían acordado finalizar las negociaciones en 2006. Posteriormente, los Miembros apuntaron a 2007 al darse cuenta que tal objetivo sería inalcanzable.

Actualmente existe un verdadero riesgo de que la Ronda de Doha sea la primera en refutar el antiguo axioma que sostiene que no obstante ocurran muchas situaciones donde se considere a la Ronda casi muerta, las rondas de negociaciones multilaterales finalmente culminan con algún tipo de acuerdo.

Algunos negociadores sostienen que si los Miembros no logran hacer un progreso significativo para 2008 y las conversaciones languidecen, la nueva administración presidencial de los EE.UU. podría pensar que no vale la pena hacer el esfuerzo para hacer resurgir el paquete de negociación. Por lo que esta podría desaparecer.

Tal vez una señal que indicaría que las negociaciones podrían entrar en un periodo de hibernación sería si los negociadores, que están basados en las capitales, dejan de participar de las reuniones que se llevan a cabo en Ginebra. Asimismo, si los Gobiernos empiezan retirar a sus diplomáticos de sus respectivas misiones en Ginebra. Si bien los comités de negociación podrían continuar, como de costumbre, reuniéndose en la sede de la OMC, los Miembros probablemente otorgarían menor apoyo a las habituales declaraciones sobre la importancia de concluir las negociaciones.

La profundización del TLCAN y la agenda mexicana de desarrollo sostenible

La última Cumbre de Líderes de América del Norte, celebrada en agosto del presente año, avanzó en la profundización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en un grupo selecto de temas. Las premisas bajo las que se sustenta esta profundización, así como los temas tratados, y la participación en la formación de este proceso son objeto de controversia. En este artículo haremos un recuento de los principales puntos de vista.

El “nuevo regionalismo”

Semanas después de que los gobernantes de Canadá, los Estados Unidos y México mostraran regocijo por los resultados del TLCAN y acordaran una agenda para avanzar en temas aún no cubiertos por el Tratado¹, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) publicó el Informe sobre el comercio y el desarrollo 2007, el cual cuestiona las premisas bajo las que se sustentan los acuerdos comerciales bilaterales entre países en desarrollo y países desarrollados, así como los réditos en términos de desarrollo del propio TLCAN.

Lo que la UNCTAD denominó como “nuevo regionalismo” en su informe, se podría resumir en la tendencia de los países a separarse del multilateralismo, debido a la frustración que sienten algunos gobiernos por la lentitud con que avanzan las negociaciones comerciales en la Organización Mundial del Comercio (OMC). El “nuevo regionalismo” se basa en la creencia de que el acceso a los mercados de los países desarrollados y la atracción de inversión extranjera directa procedente de éstos países son fundamentales para una integración satisfactoria en la economía mundial.

Dentro de las numerosas advertencias y críticas que la UNCTAD hace a los acuerdos como el TLCAN, señala que dada la eliminación de aranceles y de otras barreras comerciales, los países en desarrollo (PED) “renuncian a la posibilidad de utilizar instrumentos muy importantes y eficaces de política industrial y agrícola, a menudo indispensables para promover la creación de nuevas capacidades productivas, una industrialización más tecnológica y el cambio estructural en sus economías”.

Adicionalmente, según la UNCTAD, dado el carácter ortodoxo de las reformas que promueven los acuerdos comerciales bilaterales, los expertos dudan de sus beneficios debido a que tales reformas han dado resultados bastante modestos a la hora de impulsar el crecimiento y el cambio estructural en los PED. Dado que los países desarrollados no están dispuestos a eliminar las mayores barreras de entrada a sus mercados agrícolas, como las subvenciones, para los PED las ventajas de un mayor acceso a los mercados no están garantizadas, mientras que es segura la pérdida de espacio para formular políticas pro-desarrollo.

En el caso particular del TLCAN, el informe citado sostiene que “el impacto general del Acuerdo (TLCAN) en términos de ganancias de desarrollo para México ha sido modesto” (p. 65) y que “No obstante el Acuerdo ha logrado incrementar el comercio regional de México y la inversión extranjera directa (IED), no parece haber ayudado a aumentar el crecimiento de la producción, tampoco parece haber contribuido de forma significativa al crecimiento en el empleo o a mayores niveles de vida del pueblo de México” (p. 66). Concluye que “el fuerte crecimiento en las exportaciones mexicanas y los flujos de IED bajo el TLCAN, no se han traducido de forma aparejada en un fuerte crecimiento económico y progreso social” (p. 75).

Las cifras macroeconómicas no pueden ser más reveladoras para México. De 1994 a 2005, producto de un acelerado crecimiento en las importaciones y una caída en el valor agregado mexicano, las exportaciones netas contribuyeron en tan sólo un uno por ciento al crecimiento del PIB real. De hecho la UNCTAD estima que fue el consumo privado mexicano quien más contribuyó (con dos tercios)

al crecimiento de la producción mexicana entre 1994 y 2005. De igual forma, CEPAL² estimó que los abundantes flujos de IED generaron un bajo aporte al crecimiento de la producción de México, aunque mayor que el de las exportaciones.

En el ámbito del empleo otros análisis coinciden en el pobre desempeño del TLCAN para el caso de México, marginal para los EE.UU. y neutro para Canadá³. Para México el TLCAN significó un aumento en el empleo manufacturero de cerca de 250.000 empleos⁴, tomando en cuenta el efecto que tuvieron otros acontecimientos como la devaluación del peso y los menores costos en el transporte, entre otros. Mientras que, según Sandra Polaski, el aumento en el déficit del comercio agropecuario de México con los EE.UU. que implicó el TLCAN, explica la mayor parte de los cerca de dos millones de empleos perdidos entre 1994 y 2006. Así las cosas, esta misma autora concluye que “está claro que el acuerdo comercial no ha producido una fuerte ganancia en el empleo global y, de hecho, puede haber producido una pérdida neta de empleos para México” (p. 9).

Tanto UNCTAD como Polaski encuentran un gran aumento de la productividad laboral en México en la era de vigencia del TLCAN, y un rezago en el crecimiento o incluso deterioro de los salarios reales, lo cual ha contribuido en el aumento en la desigualdad de la distribución de la riqueza mexicana y en el aumento en la brecha de ingresos entre México y sus socios del TLCAN. Nuevamente en agosto de este año estos retos no estuvieron presentes en la Declaración Conjunta de los líderes de norteamérica.

ASPAN: viraje inusitado de un acuerdo comercial

En marzo del año 2005, los socios del TLCAN firmaron la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)⁵. La creación de este acuerdo sui generis⁶ no ha sido pacífica y se ha topado en el camino con fuertes críticas, que apuntan mayormente a su casi total correspondencia con los intereses de los EE.UU. en las vastas materias de seguridad y comercio.

Oficialmente, la ASPAN plantea el objetivo general de dotar de mayor seguridad a los tres países que la conforman y de fortalecer sus economías otorgándoles mayor solidez, es decir, promover la prosperidad. Se encuentra estructurada

en dos grandes agendas temáticas: por un lado la de Seguridad y por el otro la de Prosperidad, llegándose a plantear que lo que existe es una superposición de los temas económico y de seguridad. No se trata de un tratado internacional pues no ha sido sometido a ratificación por parte de los poderes legislativos de los países signatarios y, sin embargo, es evidente que sacude el concepto de soberanía del Estado. Valga decir que este aspecto ha sido duramente criticado por intelectuales y miembros de la oposición en México. A manera de ejemplo, diputados del Partido Revolucionario Democrático en México consideraron que la ASPAN no es otra cosa que “un proceso no formalizado de un nuevo tratado internacional al margen del Poder Legislativo”.

Seguridad y energía: agenda impuesta

Ahora bien, es abiertamente reconocido que el eje central de este acuerdo es la seguridad, que desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 se convirtió en el tema de mayor interés para los EE.UU. tanto en su ámbito interno como en su política exterior.

Así, se ha hecho notar que otros temas de la agenda TLCAN-ASPAN como lo son la migración, el narcotráfico, el medio ambiente han sido marginalizados en la relación entre estos países. No en vano los hechos considerados como antecedentes clave de la ASPAN son la suscripción del TLCAN, los atentados del 11 de septiembre y la suscripción el 22 de marzo de 2002 de la Alianza para la Frontera México- Estados Unidos en la que estas dos naciones se comprometieron a la creación de una “frontera eficiente para el siglo XXI”. Sobre decir que dicha alianza fronteriza no evitó la aprobación de la construcción de un muro de casi 600 kilómetros de largo además de unos 800 kilómetros de barreras, a lo largo de la frontera con México.

La superposición entre economía y seguridad apuntada líneas arriba, se hace más evidente en el tema de la seguridad energética, la cual viene siendo fundamental para las administraciones de los EE.UU., particularmente desde 1973 tras el embargo petrolero instaurado por los países adscritos a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en contra de los EE.UU. Con ello, ya desde 1979 se viene hablando en este país de un esquema de integración de América del Norte que conlleve a la provisión segura de

energía. Se llega finalmente a la ASPAN, dentro de la cual han sido identificados tres ejes alrededor de los cuales se aborda la seguridad energética. El primero sería la apertura y liberalización del comercio en el sector energético, para lo cual se hace necesaria la armonización de normativas que posibiliten la explotación privada de la energía. Para México, este tema es sensible pues su sector energético se encuentra reservado, por norma constitucional, al Estado. A pesar de ello, el Consejo de Competitividad de América del Norte (CCAN) – órgano con representación empresarial trinacional quien funge como asesor de los líderes de dicha región – recomendó que para 2008 México debía “Liberar el comercio, almacenamiento, y distribución para productos refinados”. El segundo eje lo constituye la garantía de abasto, instrumento mediante el cual Canadá deberá ofrecer a los EE.UU. tratamiento como canadienses en épocas de escasez por bajas en la producción. Y el último eje obligaría a México a rechazar cuotas de exportación y precios mínimos acordes con la OPEP.

Con ello, es notorio cómo el tema de la seguridad es abordado únicamente de manera que responde a las necesidades de los EE.UU., sin contemplar las de México y más bien imponiéndole a este medidas que no necesariamente corresponden con su realidad. El terrorismo en sus distintas formas y la piratería, no son precisamente temas prioritarios para México. En cuanto a la piratería, la Declaración de Montebello –resultante de la última reunión de líderes en agosto de 2007– encomienda a los respectivos ministros, la implantación de la Estrategia de Acción para la Protección de los Derechos de Propiedad Intelectual. Esta insta a la creación, por un lado, de mecanismos de cooperación para la detección y disuasión de actividades de falsificación y piratería y, por el otro, del mejoramiento en las estrategias para el acatamiento de la ley en esta materia.

Otro de los temas en los que evidentemente la agenda de profundización del TLCAN no parece corresponderse a los intereses mexicanos es en el del comercio de bienes. Previo a la reunión de líderes de América del Norte, la Comisión del TLCAN aprobó un plan de trabajo para promover el comercio y la competitividad de forma sectorial en algunos productos y envió otros a estudio. En el campo agrícola el único producto incluido es el puerco. México liberó de aranceles las importaciones de puerco en enero de

2003, luego de lo cual las exportaciones de puerco desde los EE.UU. hacia México se dispararon. Como respuesta, y dados los subsidios a la producción de este bien por parte de los EE.UU., México aplicó aranceles “antidumping” e inició investigaciones a productos relacionados como jamón y otros⁷.

Migración: mejor bilateral

El tema migratorio es ciertamente álgido para México y los EE.UU. pues se trata de la nación más poderosa del planeta compartiendo frontera con un país en desarrollo. Históricamente, el flujo ilegal hacia los EE.UU. siempre ha sido un tema de preocupación tanto es así que al momento de suscribirse el TLCAN se manejó la “promesa” de un descenso en los flujos migratorios ilegales, como consecuencia directa del aumento en el comercio y la inversión extranjera, ergo crecimiento económico en territorio mexicano. Sin embargo esta promesa se encuentra muy lejos de haberse cumplido, el número de migrantes anuales de México hacia los EE.UU. pasó de 296.000 entre 1991-1995 a 360.000 entre 1995-2000⁸. Al respecto, se ha criticado que la migración se haya dejado como tema bilateral y no haya sido incluido como un eje más de la búsqueda de una integración profunda. Sobre este tema en particular, el CCAN consideró en su último informe que: “El enfoque pragmático de nuestro primer conjunto de recomendaciones exigió que dejáramos a un lado numerosos asuntos tales como inmigración y la movimiento de la fuerza laboral” (sic.).

Medio ambiente vs competitividad comercial

Este tema es igualmente controversial en la puesta en marcha de la ASPAN, por el hecho de englobar una ambiciosa promesa de cuidado del medio ambiente, fundamentada en que el “contexto altamente competitivo” propicia la armonización de estándares y por ende garantiza la ya mencionada protección del medio ambiente y de la salud.

Concretamente para el caso agropecuario, los problemas más evidentes detectados en el marco del TLCAN han sido: la intensificación en el uso de los suelos, conllevando a su agotamiento y riesgo de desertificación. Un aumento en la utilización de fertilizantes y plaguicidas por la necesidad de alcanzar niveles de competitividad y por la baja en los

precios al poder ser importados libres de impuestos desde los EE.UU. Esto tiene como consecuencia la concentración de diversos agroquímicos contaminantes en los suelos, así como su llegada, por efecto de la escorrentía, a las aguas superficiales y subterráneas. El incremento en el uso de aguas de riego en un país frecuentemente azotado por sequías como lo es México. Por último, un aumento devastador en la deforestación causada por la pobreza cuya secuelas más palpables serían la desertificación y la pérdida de biodiversidad. La causa inmediata de los anteriores problemas enunciados puede sintetizarse en la noción de “cambio estructural en las fincas en gran escala, comercialmente viables, orientadas a la exportación”⁹. Productos de enorme interés para México excluidos del TLCAN, como el azúcar, tampoco han sido incluidos en este enfoque sectorial.

La participación en la gestión del TLCAN-Plus

Finalmente, se ha considerado que todo el proceso de materialización de esta Alianza se ha efectuado en estrecha colaboración con los grupos empresariales y con indiferencia hacia otros grupos de la sociedad. Esto genera sesgos en el establecimiento de los fines y las prioridades del TLCAN. Como comentamos, el CCAN está compuesto únicamente por grupos empresariales de los tres países, el Consejo Canadiense de Ejecutivos Empresariales, el Instituto Mexicano para la Competitividad, y, por parte de los EE.UU., el Consejo de las Américas, y la Cámara de Comercio de los Estados Unidos de América. La conformación de los consejos del CCAN anteriormente mencionados explica muchas de las recomendaciones que formula, pues en su mayoría son empresas ligadas al sector industrial, energético y farmacéutico.

Muestra de estas críticas son los ámbitos en los que se alcanzaron logros según la última reunión de líderes: un Plan de América del Norte para la Gripe Aviar y Pandémica, un Marco de Cooperación Regulatoria, una Estrategia de Acción para la Protección de los Derechos de Propiedad Intelectual, y un Acuerdo Trilateral de Cooperación en Ciencias y Tecnologías Energéticas.

Otra de las críticas formuladas, es la confusión de medios con fines del CCAN, y que ha hecho que la generación de riqueza esté por encima de la creación de capacidades y consecución de

objetivos de desarrollo humano. Las únicas recomendaciones que el CCAN realizó en agosto pasado en materia de “desarrollo humano” son: “2007 • Enfocar la colaboración trilateral hacia mecanismos para disponer y elevar la calidad de personal calificado para la industria del sector energético en toda la región. 2008 • Ampliar el intercambio temporal de estudiantes, académicos, y de personal técnicamente calificado en el sector energético” (p. 25). A todas luces, lo anterior implica una confusión de lo que es el desarrollo humano con la visión de capital humano, es decir, la diferencia entre brindar educación a los ciudadanos como un fin en sí mismo, como un derecho, a brindárselas solo en la medida en que se convierta en una forma de aumentar la producción y, por ende, la riqueza.

Así las cosas, el futuro del TLCAN y su aporte al desarrollo sostenible de sus miembros seguirán siendo temas controversiales.

¹ Primer Ministro Harper, Presidente Bush y Presidente Calderón. (2007). Declaración conjunta de la cumbre de líderes de América del Norte. Montebello, Quebec.

² ECLAC (2006). Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2005-2006. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. LC/G.2314P/I, Santiago, Chile.

³ Polaski S (2006). The employment consequences of NAFTA. Testimony submitted to the Senate Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC.

⁴ U.S. International Trade Commission. (2003). The Impact of Trade Agreements: Effect of the Tokyo Round, U.S.-Israel FTA, U.S.-Canada FTA, NAFTA, and the Uruguay Round on the U.S. Economy. Washington, D.C.

⁵ También llamado TLCAN-Plus.

⁶ A esta figura se le ha aplicado también el término de “Acuerdo Ejecutivo”, o “Acuerdo Interinstitucional”; negociado y firmado enteramente entre los tres mandatarios de los países integrantes, sin ratificación de los poderes legislativos.

⁷ Hufbauer, G. & Schott, J. (2005). NAFTA Revisited: Achievements and Challenges. Peter G. Peterson Institute for International Economics: Massachusetts.

⁸ Arroyo Picard, A. (2007). México a 13 años del TLCAN: Elementos para la reflexión en Centroamérica. Mimeo: San José.

⁹ J. et al (2003). La Promesa y la Realidad del TLCAN. Lecciones de México para el Hemisferio. Disponible en <http://www.carnegieendowment.org/publications/>

El *Farm Bill* 2007 encalla en el Senado

Tal y como lo comentamos en el último Puentes Bimestral (Vol. VIII No. 4, Septiembre 2007), una vez que la Cámara de Representantes aprobó el “Acta 2419 de Granjas, Nutrición y Bioenergía”, la batalla entre detractores y defensores de esta pieza legislativa se trasladó al Senado. En efecto, según el procedimiento legislativo estadounidense el *Farm Bill* aprobado por la Cámara de Representantes debe ser confrontado con un instrumento equivalente refrendado por el Senado: el Acta de Seguridad en Alimentos y Energía del 2007 (FB07). En este artículo examinaremos la pelea en el Senado, las posibles opciones y el contenido actual del texto en discusión.

Los aires de otoño alimentaron el optimismo del cabildeo agrícola: octubre trajo una rápida y unánime aprobación del proyecto de ley en el seno de Comité de Agricultura del Senado. El texto quedó listo para ser conocido por el plenario. El optimismo fue alentado porque el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes ya había aprobado casi por unanimidad su borrador del *Farm Bill* en noviembre y así lo llevó al pleno de esa Cámara. Ahí, la discusión avanzó con rapidez y se aprobó finalmente por 231-191. Algunos pensaron que iba a suceder algo similar en el Senado, pero se equivocaron. Por un lado, la cercanía de las primarias presidenciales y la futura elección de miembros al Congreso han generado que el FB07 se vea envuelto en política electoral y que opositores y amigos del texto traten de sacar provecho político. Así, quien pretenda cambios sustantivos es tildado de traidor del agro estadounidense y quienes están a favor son considerados aliados de las grandes compañías agrícolas, las mayores beneficiarias del *Farm Bill* 2002. A esto, se suma la oposición de la Administración (y varios legisladores) al texto actual por su falta de reformas reales, ante lo cual ha amenazado con el veto.

En este contexto, la versión del *Farm Bill* del Comité de Agricultura se ha topado con fuertes discrepancias entre senadores que representan al *lobby* agrícola por un lado, y los reformistas que pretenden una cantidad importante de enmiendas. Dentro del grupo reformista encontramos enmiendas como el límite de pagos a productores hasta US\$250.000, propuesta del Senador Chuck Grassley de Iowa y Byron Dorgan de Dakota de Norte. Esta propuesta ha sido fuertemente combatida por el mando republicano pues actualmente el tope es de US\$360.000.

Pero antes de poder entrar siquiera a la discusión de fondo de esta primera enmienda, durante las últimas dos semanas los senadores se han visto enfrascados en un grave desacuerdo por el plan del líder de la mayoría demócrata, Harry

Reid (Nebraska), para recortar el debate al permitir que sólo ciertas reformas consideradas relevantes sean discutidas en el plenario. Reid pretendió evitar que el poco tiempo que quedaba antes del receso de diciembre se gastara en discusiones extensas sin lograr una votación. Esto por cuanto hasta el momento se contabilizan un total de 264 propuestas de enmienda, muchas de las cuales ni siquiera se relacionan con apoyos a la agricultura estrictamente. En otras palabras, el desacuerdo ya no es sólo sobre razones de fondo, si no también sobre cuestiones de procedimiento legislativo y esto ha impedido el avance del todo. El pasado viernes 16 de noviembre, por fin se votó sobre la propuesta de Reid. Se necesitaban 60 votos a favor, pero el resultado fue de 55 a favor y 42 en contra.

Opciones

Ante este impasse, los senadores republicanos Bob Goodlatte (Virginia) y Jerry Moran (Kansas) presentaron un proyecto de ley que extiende por un año más el *Farm Bill* 2002, el cual expiró el 30 de septiembre pasado. Pretenden así darles certeza a los agricultores en virtud de las trabas en el Senado. Sin una reautorización, la política agrícola se revertiría a las leyes originales de 1939 y 1949, las cuales contienen programas drásticamente diferentes a los actuales. Por ejemplo, esos estatutos no contemplan ayudas para el arroz, la soja o el maní. Además, contienen precios base mucho más altos que los actuales y los programas de conservación del medio ambiente tienen un rol limitado. Al momento, 22 republicanos han firmado esta opción, la cual también sería apoyada por la Cámara de Representantes. Se requieren 60 senadores para elevar esta propuesta al plenario.

La Administración se opone a esta extensión. A pesar de estar en contra del borrador en discusión, el Secretario de Agricultura Charles Conner dijo que tal medida dejaría a las nuevas prioridades de conservación, nutrición y energía renovable

archivadas, pues el *Farm Bill* 2002 no las contempla. “Todavía hay tiempo para que el Congreso pase un nuevo *Farm Bill* reformado”, acotó.

Cuestionamientos

La Oficina de Presupuestos del Congreso de los Estados Unidos estima que el costo de aplicar este paquete legislativo incrementará en US\$ 3.200 millones el gasto para el periodo 2008-2012, en relación con el *Farm Bill* 2002. A partir de los escenarios base calculados, el poner en marcha el FB07 del Senado costaría unos US\$283.000 millones (para el plazo 2008-2012) en subsidios directos e indirectos para la agricultura, la conservación, los biocombustibles y programas de nutrición, al tiempo que deja intactos la mayoría de los subsidios perversos para los productores de los mayores cultivos de los EE.UU.

Tal y como hemos venido reportando (ver Puentes Quincenal, Volumen IV, Número 19, 30 de Octubre 2007), la propuesta del Comité de Agricultura no difiere en mucho de la versión de “Farm Bill” aprobada por la Cámara de Representantes hace pocas semanas. La falta de reforma ha acarreado la crítica de la misma administración Bush, quien se ha visto obligada a defender su sistema de subsidios en sendos juicios ante Brasil y Canadá en el seno de la OMC.

En este sentido, la Administración Bush se opone al actual texto en el Senado. En momentos en que la economía agrícola se encuentra en uno de sus puntos más altos en los últimos cuarenta años, “la ley continúa incrementando el apoyo de precios y los subsidios para el 2% más rico de los contribuyentes estadounidenses, es decir, aquellos con un ingreso mayor a US\$ 200.000 dólares anuales... En un momento en que se proyecta un aumento del ingreso agrícola neto de más de US\$ 28.000 millones para el próximo año, es irresponsable incrementar los subsidios a productos que hacen que los programas de pago distorsionen aún más

el mercado”¹. Según un comunicado de la Oficina del Presidente, “si la ley se presenta al Presidente en su forma actual, sus consejeros le recomendarán vetar la ley”².

Disposiciones clave del FB07

El FB07 en discusión en el Senado contiene diez títulos: protección a los ingresos de los productores, conservación, comercio, nutrición, crédito, desarrollo rural, investigación, forestal, energía y animales de granja. En general, esta ley enmienda y extiende todos los programas. Algunas de las principales disposiciones del borrador aprobado por el Comité de Agricultura son:

Protección al ingreso del productor: La propuesta introduce un título para protección a los ingresos de los productores de una amplia gama de productos. Se trata básicamente de una extensión de las normas del *Farm Bill* 2002, sólo que se “rebalancean” los precios objetivo, los intereses para los préstamos y se les da a los productores - a partir del 2010 - la opción de participar en un sistema estatal de protección de ingresos.

El Sistema de Réditos Promedio para Cosechas permitirá a los productores que se registren participar en el programa durante todo el plazo de vigencia del *Farm Bill*, en lugar de optar por estas ayudas cada año. El agricultor que opte por este sistema podrá recibir un pago fijo de \$15 por acre y un pago variable sobre los ingresos del 85% de los acres restantes.

En adición, la legislación autoriza al Departamento de Agricultura para continuar los pagos directos y los pagos anticíclicos para productores de granos, oleaginosas y algodón que decidan no optar por el Sistema de Réditos mencionado. Los pagos avanzados de cosecha se eliminan aquí a partir del 2012. En el caso de pagos anticíclicos, la nueva legislación incrementa los precios disparadores del subsidio para todos los cultivos menos para maíz, algodón y arroz. Para el maíz y el algodón, los precios se mantendrán igual, mientras que para el algodón decrecerán en 1%. Por otra parte, por primera vez se autorizan pagos anticíclicos para legumbres.

Aún así, la legislación propuesta sí contiene algunos intentos de limitar algunos subsidios, tales como la disposición de eliminar apoyos para aquellos agricultores cuyos ingresos promedio bruto al año 2009 sean de más de US\$ 1 millón, o US\$ 750

mil en los años subsiguientes. En relación con los pagos del Sistema de Réditos y los pagos directos, no podrá pagarse más de US\$ 40 mil anuales por agricultor, y US\$ 60 mil en el caso de pagos anticíclicos.

Conservación: el título de conservación extiende programas conservacionistas clásicos e incrementa los fondos. El Programa de Manejo de Conservación será autorizado para incluir 13 millones de acres anuales. El financiamiento en este sentido se incrementa para permitir además la ampliación del Programa de Humedales, el Programa de Incentivos para la Calidad Ambiental, y el Programa de Reservas de Praderas.

Energía renovable: este título provee incentivos para ayudar en la transición hacia cultivos de biomasa y apoya la construcción de biorefinerías de celulosa de etanol, por medio de préstamos garantizados hasta un máximo de US\$ 250 millones por proyecto. La legislación expande los mercados para los biocombustibles y amplía la investigación y el desarrollo de energías basadas en cultivos.

Nutrición: el título de nutrición renueva las reglas de varios programas, incrementa los beneficios de los cupones de alimentación para gente de bajos ingresos y expande el Programa de Frutas Frescas y Vegetales para llegar a más de 4.5 millones de niños en escuelas de primaria.

Cosechas especiales: El *Farm Bill* ofrece US\$ 3.000 millones en asistencia para productores de frutas y otros cultivos especiales. Se trata por lo tanto del doble del financiamiento aprobado por la Cámara de Representantes en su respectivo FB07.

Desarrollo Rural: Se prevén cerca de US\$ 400 millones para una variedad de iniciativas que buscan promover el desarrollo económico y la creación de empleos. Dentro de las iniciativas se encuentra el subsidio de centro de cuidado diurno de niños, así como el acceso a banda ancha y préstamos blandos para hospitales rurales.

Conclusiones

A pesar de los múltiples cuestionamientos, si se lograra votar de nuevo la propuesta del Senador Reid para limitar el debate, algunos analistas calculan que el FB07 sería aprobado por unos dos tercios de los senadores. En tal caso, sería la Administración Bush la llamada a hacer efectiva su amenaza de veto, algo

que analistas estiman como inviable. A menos de un año de salir del poder, Bush podría más bien enfocar sus baterías en algunas otras batallas políticas clave que no impliquen un desgaste final de su menguante caudal político.

El plan para limitar el debate en el Senado no fructificó y el Senado se irá al receso por dos semanas para regresar en diciembre. Pero es improbable que el *Farm Bill* pase en estas fechas navideñas. El Congreso tendrá las manos llenas con al menos once “appropriation bills”³. Para el Presidente del Comité de Agricultura, Tom Harkin, el FB07 podría tener que esperar hasta después de las elecciones legislativas de 2009. “Si no podemos pasar una ley que salió del Comité sin un solo voto en contra, si no podemos hacer eso, entonces ¿cuál es la utilidad de tratar de hacerlo el próximo año con el mismo Senado?”, acotó. Harkin dijo que continuar el debate en contra de la propuesta de Reid, es “como matar el *Farm Bill*”⁴.

Harkin podría tener razón, pero sólo en parte. Si no se limita el debate, es claro que no habrá *Farm Bill* en 2007. No obstante, pensamos que no necesariamente habrá que esperar hasta 2009, si no hasta febrero, marzo o abril del próximo año. En efecto, en enero el Congreso seguirá trabajando en las autorizaciones de gasto. Pero para mediados de febrero esto se habrá terminado y, por otra parte, ya sabremos quienes serán los candidatos presidenciales. Estos -junto con sus aspirantes al Congreso- sin duda empezarán ya a ejercer su influencia, en nuestra opinión, a favor de un *Farm Bill* similar al actual con algunas reformas cosméticas. De esta forma, es concebible que el *Farm Bill* sea finalmente aprobado luego de febrero de 2008, pues el escenario de una extensión anual es un plan B con poco respaldo legislativo y el rechazo de la propia administración Bush.

¹ Oficina del Presidente. (2007, Noviembre 6). Declaración de Política: H.R. 2419 – Acta de Seguridad en Alimentos y Energía 2007 (placed on calendar in Senate).

² Ibid.

³ Se trata de autorizaciones de gasto para el Poder Ejecutivo. Se incluyen por ejemplo el aumento en los gastos para las campañas de Irak y Afganistán.

⁴ Jalonik, M. C. (2007, Noviembre 16). *Farm Bill May Be Delayed Until 2009*. Associated Press.

APC Perú-Estados Unidos aprobado en Cámara Baja, Colombia y Panamá deben esperar

El 8 de noviembre pasado y tras una espera legislativa de casi dos años, los miembros de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos (EE.UU.) aprobaron el Acuerdo de Promoción Comercial (APC) con Perú. La votación que tuvo a casi la mitad de la bancada Demócrata en contra, terminó con 285 votos a favor y 132 en contra.

Dicha votación en el pleno sobrevino luego de que el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara aprobó el pasado 31 de octubre, por una votación de 39-0, la legislación de implementación del APC entre ese país y Perú.

La votación contó con el respaldo de 109 miembros del Partido Demócrata, aunque otros 116 legisladores del mismo partido votaron en contra, lo mismo que 16 legisladores republicanos. Recordemos que en anteriores casos, como el Acuerdo con Chile o con los países centroamericanos (CAFTA DR, por sus siglas en inglés), el partido Republicano contaba con la mayoría de las bancas en ambas Cámaras del Senado. En noviembre de 2006 los Republicanos perdieron dicha mayoría por lo que ambos bloques decidieron negociar un Acuerdo Bipartito.

El Presidente del Comité de Medios, y Arbitrios Charles Rangel (D-NY), alabó al tratado como el “primer hijo” del Acuerdo Bipartito del 10 de Mayo. “La inclusión de estándares ambientales y laborales base, incluyendo un histórico acuerdo sobre tala ilegal y un mejor acceso a medicinas vitales, representa la culminación de una década de esfuerzos por incorporar estos principios en los textos de los tratados comerciales de los EE.UU”, dijo Rangel.

En Perú, la votación fue recibida con beneplácito por su Presidente Alan García. Luego de aprobación en el Comité de Medios y Arbitrios, García había mencionado que “en términos de fútbol, 39-0 es una goleada sin precedentes. Para él, la aprobación final de la Cámara de Representantes” consolida al Perú como un país sólido, serio y responsable.

El Secretario de Agricultura en ejercicio, Chuck Conner, señaló que la aprobación “es un paso importante para hacer más equitativo el comercio agrícola entre los EE.UU. y Perú. Actualmente, menos del 2% de los productos agrícolas estadounidenses

gozan de acceso libre, mientras que el 99% de las exportaciones agrícolas peruanas gozan de acceso libre. Con este acuerdo, 90% de nuestras exportaciones agrícolas actuales entrarán inmediatamente libres de aranceles, mientras que el resto de los aranceles se eliminarán en 15 años”. Los Estados Unidos exportaron US\$ 2.900 millones de bienes agrícolas, e importaron US\$ 5.900 millones. Según estimaciones del Departamento de Agricultura de los EE.UU., el Tratado podrían incrementar las exportaciones en más de US\$ 700 millones anuales.

“Rangel fue claro al indicar que desde un punto de vista económico, el Acuerdo con Colombia tiene sentido pero que acarrea una “gran peso político” por el record de violencia sindical”

No obstante, al tratado peruano le queda aún la misma gestión en el Senado estadounidense, recordemos que ya el Comité de Finanzas del mismo había votado a favor del acuerdo el pasado 4 de octubre, superándose así el primer obstáculo. Se espera que dicho cuerpo vote a favor debido a que ha sido históricamente más proclive al comercio exterior, y no suele contradecir a la Cámara de Representantes en temas de asuntos exteriores. Se cree que la votación se dará en los próximos días.

Casi despejado el camino de Perú, la Administración Bush enfoca sus baterías

a la aprobación del Tratado con Colombia. La representante comercial de los EE.UU. Susan Schwab y el Secretario de Agricultura en ejercicio, Chuck Conner, presidieron una delegación del Congreso que visitó Colombia del 2 al 4 de noviembre pasados. Esto es parte de los esfuerzos de la Administración Bush por informar a los miembros del Congreso sobre el progreso del Plan Colombia, los avances en derechos humanos y en la protección de los derechos sindicales y la importancia del acuerdo comercial con su principal aliado en América del Sur.

No obstante, el mismo Rangel fue claro al exponer que no es de esperar que el Congreso apruebe los tratados pendientes con Colombia, Panamá y Corea del Sur. “Cada uno de esos tratados tiene problemas que han de resolverse con tiempo”, acotó. Y agregó: “No veo posible que movilizemos el voto para antes del 16 de noviembre.” Esta es la fecha límite que el liderazgo Demócrata ha establecido para considerar nueva legislación.

En el caso particular de Colombia, Rangel fue claro al indicar que desde un punto de vista económico, el Acuerdo con Colombia tiene sentido pero que acarrea una “gran peso político” por el record de violencia anti-sindical. Al mismo tiempo, Rangel aceptó que es muy difícil generar un estándar bajo el cual juzgar si Colombia ha hecho lo suficiente contra este tipo de violencia. “Esto es tan subjetivo...” dijo.

Finalmente, Rangel acotó que preferiría que su comité considere el Tratado con Panamá seguidamente. Aunque el Tratado también tiene sus detractores pues algunos estiman que todavía deben hacerse reformas adicionales de orden laboral, Rangel opina que “uno debe ir donde tiene más apoyo, donde tiene momentum, y nos parece que debería ser Panamá, pero finalmente le corresponde a la Administración esa decisión.” Susan

La construcción de coaliciones y consenso en la OMC

Mayur Patel*

Schawab ha sostenido que los tratados serán enviados al Congreso en el orden en que fueron negociados. Así las cosas, todo parece indicar que Panamá y Colombia, además de Corea del Sur, deberán esperar hasta 2008.

Colombia pediría extensión de ATPDEA

Ante este panorama, Colombia ha intensificado su campaña ante los EE.UU. para la extensión de las preferencias arancelarias contenidas en la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (ATPDEA) que le otorga ese país, al igual que a Perú, Ecuador y Bolivia. Así lo adelantó el ministro colombiano de Comercio, Industria y Turismo, Luis Guillermo Plata. Colombia ha estimado que necesitará 12 meses hasta concretar su APC con los EE.UU., mientras Perú requiere de ocho meses para implementarlo. La ATPDEA fue renovada por última vez en julio pasado por ocho meses y caducará el 29 de febrero.

Por su parte, el gobierno de los Estados Unidos ya dijo que está dispuesto a impulsar en el Congreso la extensión de la ATPDEA. Así lo expresó a principios de noviembre en Bogotá la representante comercial de ese país, Susan Schwab, quien llegó a Colombia al frente de una misión de funcionarios del gobierno y de congresistas como parte del cabildeo que hace la Administración Bush en pro del tratado. Recordemos también que en marzo de este año, líderes del Partido Demócrata estadounidense pidieron la extensión de la ATPDEA para Perú, Colombia, Bolivia y Ecuador por dos años más. Charles Rangel, presidente del Comité de Medios y Arbitrios de la cámara baja, y Sander Levin, presidente del subcomité de Comercio, presentaron la solicitud al Congreso, tras negociarla con los líderes de su partido.

Miguel Gómez, director ejecutivo de la Cámara de Comercio Colombo Americana, que agrupa a 923 empresas, indicó “que hace once meses se esperaba que el Congreso en Washington aprobara el APC en 2007. Ahora estamos frente a dos escenarios. Uno, que lo haga entre marzo y julio del año próximo. Y otro, que el APC se vote después de que asuma el nuevo gobierno de Estados Unidos, en enero de 2009.” Por ahora, lo único cierto parece ser la extensión del ATPDEA en el 2008, por un plazo aún sin definir.

Las coaliciones de países en desarrollo han emergido como una parte integral del proceso de construcción de consenso de la OMC. Las implicaciones de este cambio para los debates en torno a la transparencia, la participación y la reforma institucional exigen una mayor atención.

La preocupación por la representación de los países en desarrollo viene siendo desde hace tiempo, un rasgo característico de los debates acerca del sistema de comercio multilateral. En 1999, el drástico fracaso de la Conferencia Ministerial de Seattle mostró que su marginalización en las deliberaciones más importantes, es uno de los desafíos políticos primordiales que enfrenta el régimen de comercio internacional. Algunos Estados miembros, ONG y académicos plantearon varias propuestas para reformar la transparencia y el carácter inclusivo de la OMC. A pesar de que, a la fecha, este debate en curso no ha producido cambios institucionales formales, las prácticas reales de negociación y construcción de consenso han experimentado, gradualmente, algunos cambios. El más significativo ha sido el incremento en la formación de coaliciones de países en desarrollo y su inclusión como plataformas para la representación conjunta en la OMC.

Si bien es cierto que la negociación por coaliciones no es algo nuevo en las negociaciones comerciales, actualmente sorprende su proliferación e institucionalización sin precedentes. Así, muchas coaliciones disfrutaban en la actualidad de gran presencia, son oficiales y están coordinadas. Esto es más que claro en los casos del G-20, el G-33, el Grupo de Países Menos Adelantados (PMA), el Grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), el Grupo Africano, el Grupo de las Economías Pequeñas y Vulnerables (EPV), el CARICOM y el Grupo Cairns, todos los cuales se reúnen con regularidad para establecer y defender sus posiciones comunes. Este artículo estudia en qué medida el aumento de las coaliciones ha

alterado la transparencia y el carácter inclusivo de los procesos de adopción de decisiones de la OMC.

El acceso a los procesos de adopción de decisiones

Conforme las coaliciones de países en desarrollo han ido adquiriendo un carácter más organizado, el patrón informal de construcción de consenso de la OMC también ha cambiado gradualmente. Anteriormente, en el sistema “tipo club” del GATT, los países en desarrollo eran en buena medida excluidos de los procesos de salón verde, en los cuales los negociadores, tras duras discusiones, acordaban compromisos que luego presentaban a todos los Miembros. Incluso en los inicios de la OMC, el puñado de países en desarrollo que eran aceptados en los salones verdes, eran invitados sólo de manera individual, y no como representantes de grupos más amplios. Recientemente, se ha vuelto costumbre incluir algunos países en desarrollo en las consultas de círculo cerrado, ex officio como coordinadores de las coaliciones.

Este cambio, orientado a incluir explícitamente coaliciones en la adopción de decisiones de la OMC, comenzó con los preparativos para la Conferencia Ministerial de Doha en el 2001 y, desde entonces, ha venido incrementando su institucionalización. En la Ministerial de Hong Kong, el proceso de salón verde –redesignado como Grupo Consultivo del Presidente– funcionó como un sistema “pseudoparlamentario” con los electores de diferentes países representados por sus coordinadores. De esa manera, el Grupo Africano (representado por Egipto), el

ACP/G-90 (Mauricio), los PMA (Zambia), el G-20 (Brasil) y el G-33 (Indonesia) participaron activamente en las consultas de círculo cerrado.

¿Cómo se explican estos cambios graduales en los patrones de adopción de decisiones? De acuerdo con una posible interpretación, el aumento en el número de países en desarrollo Miembros de la OMC y el crecimiento económico de los mercados emergentes, han alterado el equilibrio material de poder en las negociaciones. En efecto, el número de países en desarrollo Miembros del GATT/OMC ha aumentado. En los comienzos de la Ronda de Uruguay en 1986, sólo 63 países en desarrollo eran Miembros del GATT, mientras que al inicio de la Ronda Doha en el 2001, más de dos tercios de los 144 Estados Miembros eran países en desarrollo.

Igualmente, en los últimos 15 años la participación de los mercados del G-20 y el G-33 también han experimentado un crecimiento considerable, en gran parte debido a la expansión de China. Sin embargo, el poder material de otros grupos de países en desarrollo ha cambiado muy poco, particularmente en el grupo Africano, el ACP y el PMA. A pesar de este estancamiento, dichas coaliciones también han logrado un mayor acceso institucional.

Esta evidencia sugiere que los cambios en la construcción de consenso también podrían explicarse, en parte, por el proceso de negociación en coalición. En aras de sacar provecho de contar con representación en el salón verde, las coaliciones ahora celebran reuniones internas en las cuales los coordinadores informan a sus Miembros acerca de las discusiones que ocurren en las “consultas cerradas”. Esta difusión de información ha mejorado la transparencia interna de las negociaciones, especialmente porque de las reuniones informales no se mantienen registros, con lo cual, a diferencia de las reuniones oficiales, no se posibilita su seguimiento sin una verdadera presencia en las discusiones o una línea establecida de comunicación.

Los cambios en la adopción de decisiones de la OMC también tienen su origen en factores que podrían denominarse como “de atracción”. Actualmente, los Estados miembros y la Secretaría de la OMC incorporan deliberadamente coaliciones de países en desarrollo en las actividades

clave de adopción de decisiones, pues los perciben como vehículos útiles para manejar la complejidad de las negociaciones multilaterales. De hecho, invitar a las coaliciones se ha convertido en el medio preferido para construir consenso, reforzar la legitimidad de los resultados y satisfacer los deseos de los países en desarrollo por ser incluidos en las discusiones.

No cabe duda de que, a través de la construcción de coaliciones, los países en desarrollo han obtenido un mayor “acceso virtual” a los patrones de adopción de decisiones, que anteriormente eran excluyentes y restringidos. No obstante, este tipo de representación también suscita un conjunto nuevo e importante de desafíos (particularmente en términos de rendición de cuentas y de la dinámica interna de las coaliciones) que merecen mayor consideración.

La representación conjunta

Históricamente, los intereses divergentes de los Miembros han tendido a debilitar la coherencia de las agrupaciones de países en desarrollo. Incluso la existencia de un fuerte interés común, podría no ser suficiente, por sí sola, para garantizar una representación conjunta. En un sistema en el cual un país negocia a nombre de un grupo, la pregunta decisiva es si los Estados son capaces de controlar el comportamiento de su coordinador para evitar la posibilidad de desvíos del mandato del grupo o incluso lo abandone del todo.

En las coaliciones en las que el puesto de coordinación se asigna en forma rotativa, los Miembros pueden sancionar a sus líderes relevándolos de sus cargos. Sin embargo, en las coaliciones en las que el puesto de coordinación es fijo, no es posible recurrir tan fácilmente a este tipo electoral de rendición de cuentas. Por otro lado, los países pueden monitorear el comportamiento de su coordinador si otros miembros de la misma coalición están presentes en el salón verde, ya sea de manera individual o como “Amigos de la Presidencia”.

En ambos tipos de coalición, frecuentemente la delegación coordinadora (sea fija o no) brinda la experiencia técnica y la autoridad política de la cual dependen muchos miembros. Aunque compartir recursos puede ser una ventaja, esta situación también aumenta la posibilidad de que los miembros estén reacios a cuestionar

la autoridad de sus coordinadores. Este dilema plantea problemas relacionados con los compromisos que los Estados deben aceptar en el seno de las agrupaciones de representación conjunta, pues podrían verse obligados a dejar de lado sus posiciones “determinadas a nivel nacional” para poder convenir en los elementos de una “plataforma común”.

La transparencia y la participación

Aunque el surgimiento de las coaliciones posiblemente ha mejorado el acceso virtual y la capacidad para ejercer presión de muchos Estados débiles, ¿en qué medida la inclusión de las agrupaciones de países en desarrollo en la construcción de consenso responde a las críticas sobre la transparencia y la participación en la OMC?

Algunos comentaristas consideran que la mayor apertura en las actividades de adopción de decisiones de la OMC es un cambio deseable hacia la inclusión equitativa de los países en desarrollo en las negociaciones. No obstante, algunos analistas más escépticos sostienen que la ampliación de la representación en las reuniones de salón verde es, simplemente, el intento de utilizar un “grupo de países en desarrollo elegidos a dedo” para crear la apariencia de legitimidad institucional. La verdad se encuentra en algún lugar entre ambos extremos.

La proliferación de la representación de coaliciones en el salón verde mejora ciertos aspectos de la transparencia interna de los procesos de adopción de decisiones de la OMC, pero está lejos de mejorarlos todos. De hecho, desde la conclusión del Paquete de Julio en el 2004, gran parte de la atención prestada a la construcción de consenso se ha desplazado a discusiones de grupos pequeños entre el G-6 (UE, EE.UU., Japón, Australia, India y Brasil) y el G-4 (UE, EE.UU., India y Brasil), excluyendo a la gran mayoría de países en desarrollo y sus coaliciones.

Implicaciones para los debates de reforma

Estos cambios informales en los procesos de construcción de consenso –y, en particular, en el aumento de coaliciones de países en desarrollo– ¿compensan la falta de reformas formales en las negociaciones de la OMC?

Los Estados miembros y la Secretaría han tratado sin duda de utilizar las coaliciones como un medio para manejar las presiones del modelo de adopción de decisiones de círculo concéntrico, asegurándose al mismo tiempo de que todos los Miembros se sientan suficientemente representados. La representación basada en coaliciones tiene, ciertamente, un mérito considerable, y quizá sea una adaptación mucho más viable que lidiar con las propuestas para la reestructuración formal del salón verde. La manera en que las coaliciones se incluyen en el proceso de construcción de consenso favorece la flexibilidad: los miembros mantienen la libertad de fijar las características de sus coaliciones y alianzas y pueden cambiarlas como respuesta a cambios en las negociaciones. Al contrario, los intentos por introducir agrupaciones formales de países, como las que existen en el FMI, corren el riesgo de reducir esa capacidad de respuesta.

Aunque las coaliciones existentes en la OMC son, en gran parte, agrupaciones tácticas que han emergido como respuesta a la agenda comercial de Doha, el proceso de construcción de coaliciones no necesariamente es inmutable ni inimitable. Existen diversas variantes posibles: los grupos basados en regiones podrían unificarse más; las coaliciones en bloque podrían disiparse si las negociaciones se orientan hacia el establecimiento de modalidades detalladas; y podrían surgir nuevos grupos centrados en temas específicos para enfrentar cambios de enfoque en la agenda comercial. De ahí que, aunque las características específicas de las agrupaciones cambien, no habría razón para suponer que las coaliciones dejarán de ser la forma de estructurar la participación de los países en desarrollo en la OMC.

La viabilidad continua de los intentos por recurrir a las coaliciones como el medio dominante para enfrentar la complejidad de las negociaciones multilaterales dependerá de la permanencia de los procesos dentro de las coaliciones, y de si los países en desarrollo perciben suficientes beneficios por sus esfuerzos por idear y defender posiciones en común. En ese sentido, las coaliciones deberán enfrentar ciertos desafíos organizacionales y fundamentales que deberán superar para poder convertirse en plataformas de negociación más sostenibles.

Primero, las limitaciones de tiempo y las presiones de múltiples negociaciones, que a menudo ocurren paralelamente, han tendido a debilitar la práctica de retroalimentación entre los coordinadores y los demás miembros. Para que las coaliciones proporcionen una representación conjunta significativa, se les debe brindar el tiempo suficiente para que puedan armonizar sus posiciones, particularmente durante los periodos de intensas deliberaciones.

Segundo, la responsabilidad de coordinar coaliciones a menudo representa una carga considerable sobre los limitados recursos de las delegaciones. Como resultado, en los grupos ACP, PMA y el Africano, la coordinación ha tendido a rotar entre unos pocos miembros. Es necesaria una mayor asignación de recursos financieros y materiales adicionales como apoyo para el puesto de coordinador que, de ese modo, permita que más países en desarrollo asuman puestos de liderazgo en sus respectivas agrupaciones.

Tercero, la falta de experiencia y de recursos analíticos dentro de las delegaciones de los países en desarrollo frecuentemente obstaculiza la capacidad que tienen las coaliciones para establecer y ejercer presión a favor de posiciones específicas. Con el fin de construir redes de información y análisis disponibles para los países, es imperioso dirigir más programas de asistencia técnica a nivel de las coaliciones. La capacidad de las secretarías regionales que apoyan a las agrupaciones de países en desarrollo deben ser igualmente reforzadas.

A pesar de que el surgimiento de las coaliciones ha mejorado la participación de los países en desarrollo en la OMC, el debate en torno a la receptividad y el carácter inclusivo de las negociaciones debe continuar, y sin duda lo hará. Reformar la OMC tiene que ver tanto con la agenda comercial de fondo (la creciente carga reguladora de los acuerdos y la cuestión del "todo único") como con la inclusión de caras nuevas en el salón verde.

** Miembro adjunto del Proyecto para la Gobernanza del Comercio Mundial de la Universidad de Oxford.*

Publicaciones

Cabrera Medaglia, J. & López Silva C. (2007). Addressing the Problems of Access: Protecting Sources, While Giving Users Certainty. **Gland: IUCN.**

Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- (2007). Los objetivos de desarrollo del Milenio y los desafíos para América Latina y el Caribe para avanzar en mayor bienestar, mejor capital humano y más igualdad de oportunidades. **Santiago.**

Cornejo R. & Harris J. (2007). Propuesta metodológica para la convergencia del Spaghetti Bowl de reglas de origen. **Buenos Aires: BID-INTAL.**

Greenpeace International (2007). Annual Report 2006. **Ámsterdam.**

Greenpeace International (2007). How the palm oil industry is Cooking the Climate. **Ámsterdam.**

Hammill M. (2007). Growth, poverty and inequality in Central America. **México D.F.: United Nations.**

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente -PNUMA- (2007). GEO Anuario. Un panorama de nuestro cambiante medio ambiente. **Dinamarca.**

United Nations Conference on Trade and Development -UNCTAD- (2007). World Investment Report. Transnational Corporations, Extractive Industries and Development. **Switzerland.**

United Nations Environment Programme -UNEP- & World Wide Fund for Nature -WWF- (2007). Sustainability Criteria for Fisheries Subsidies. Options for the WTO and beyond. **Geneva.**

Banano: Una década en la agenda de la OMC

Manuel Chiriboga *
Edwin Vásquez **

El banano, la fruta de mayor consumo en la población del mundo desarrollado, se ha convertido en el conflicto comercial de más larga data en la OMC. Los países latinoamericanos, encabezados por el Ecuador, han mantenido controversias en el Órgano de Solución de Diferencias – OSD – de la OMC con la Unión Europea – UE – desde 1993.

Durante más de diez años la UE ha sido demandada seis veces en las instancias jurídicas de solución de diferencias multilaterales, una de ellas en el marco anterior del GATT previo a la finalización de la Ronda Uruguay y las posteriores bajo las nuevas normas al amparo del Acuerdo de Marrakech que creó la OMC. Sin embargo, pese a las múltiples recurrencias de los países latinoamericanos productores de la fruta a dichas instancias en la OMC, no se ha logrado plasmar una solución real y justa a uno de los conflictos de mayor estudio y jurisprudencias del comercio internacional.

La política comunitaria con respecto a las importaciones de banano se ha orientado a precautelar los compromisos de algunos de sus países miembros frente a los países de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) y sus territorios ultramar¹, de asegurar un acceso preferencial al banano que se cultiva en dichas zonas. A través del denominado Convenio de Lomé, la UE había adquirido obligaciones con los productores de los Estados ACP, los mismos que fueron recogidos en la organización del mercado común del banano que entró en vigencia en junio de 1993, constituyéndose en la base de la serie de disputas comerciales en la OMC.

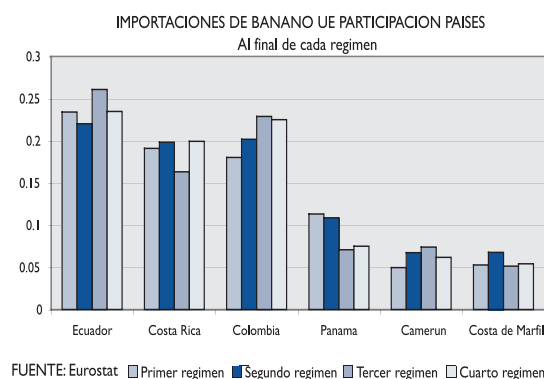
El mercado de banano de la UE

La UE con un consumo aproximado de unas 4 millones de toneladas por año, que representa el 35% de la demanda mundial, le convierte en el principal importador de banano. A esto se suman las proyecciones de crecimiento de sus estados miembros, cuyo número ha aumentado de 13 a 27. Ello ha implicado un incremento constante en el consumo y por lo tanto un mayor interés de los países productores en lograr un acceso sin restricciones a dicho

mercado. Actualmente el acceso al mercado europeo de bananos está dividido en dos segmentos, uno para los países ACP que gozan de una preferencia arancelaria del 100%, y otro para los países no ACP que deben pagar un arancel de 176 euros/TM, aproximadamente unos 240 dólares/TM al tipo de cambio vigente.

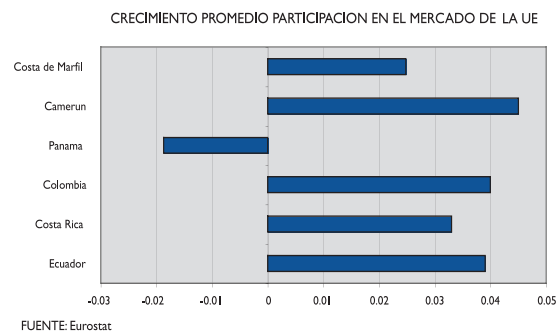
Los mayores abastecedores fuera de los países ACP en orden de importancia son Ecuador, Costa Rica, Colombia y Panamá, los cuales conjuntamente abastecen el 73% total de la fruta. En relación a los países ACP, Camerún y Costa de Marfil aparecen como los mayores abastecedores con una participación del 12% del mercado total. El comportamiento en la participación de estos países ha variado en función de los diferentes regímenes de importación de banano que la UE ha estructurado desde 1993 hasta la fecha.

En el Gráfico No. 1 se presenta en forma comparativa el grado de aprovechamiento del acceso a mercado, en términos de volumen exportado, comenzando con el primer régimen bajo el Reglamento 404/93 y sus reformas posteriores en los años 1997, 2001 y 2005. En él se observa que los países con mayor aprovechamiento del mercado europeo, independientemente de la política implementada por la UE han sido Colombia y Camerún. En el caso específico del Ecuador los resultados de los diferentes regímenes han sido variados, pero claramente logró mayor participación del mercado a partir del 2002. Por su parte Costa Rica ha mantenido su participación estable con una ligera reducción. Panamá es claramente un país afectado en su participación,



la que ha disminuido constantemente, especialmente en las dos últimas etapas.

Los resultados de la política de la UE en sus diferentes reformas también se pueden apreciar al mirar la dinámica de cada uno de los países medido por el crecimiento promedio del nivel de participación en el mercado europeo durante el período 1995-2006. La información del Gráfico No. 2 que registra el comportamiento de las exportaciones en toneladas confirma el mayor aprovechamiento de Camerún y Colombia con unas tasas de crecimiento del 4,5% y 4% respectivamente, Ecuador creció en un 3,9%, Costa Rica en un 3,3% y Costa de Marfil en un 2,5%, Panamá es el mayor perdedor de la política comunitaria, pues presentó un descenso de -1,9%.



Si bien Ecuador se mantiene como el primer abastecedor de banano a la UE, su dinámica de participación está siendo afectada por el mayor dinamismo de Colombia y Camerún, este último el gran beneficiario de la política comunitaria para los países ACP.

El Reglamento 404/93 y la OMC.

Durante varios años el mercado de banano de la UE se desarrolló en función de los regímenes nacionales, los cuales se caracterizaban en unos casos por una apertura sin limitaciones para la importación de la fruta de todos los orígenes, y en otro por prohibiciones cuantitativas y arancelarias en función de los objetivos de cada país en beneficio de la producción de los países ACP y territorios de Ultramar.

La Organización de Mercado Común de Banano implementada bajo el Reglamento 404/93 de la UE, se diseñó con el objetivo de lograr un equilibrio económico del mercado interno de banano, en especial asegurando tanto la comercialización de la fruta proveniente de los países y territorios protegidos, así como un nivel de precios internos favorable a la compra de dicha fruta. Ello terminó con los regímenes nacionales de importación de bananos y por lo tanto con muchos de los derechos de los países abastecedores.

Dicho régimen de importaciones incluyó: limitaciones cuantitativas bajo la figura de contingentes arancelarios para el banano originario de los países no ACP; altísimos aranceles que restringían el acceso de volúmenes superiores a dichos contingentes; un sistema de licencias engorroso que como consecuencia, hacía costoso el banano no ACP e incentivaba inversiones hacia las zonas protegidas y provocaba una reorientación en las políticas de comercialización de las empresas transnacionales, en especial de los Estados Unidos.

Si bien el régimen del banano se adoptó en julio de 1993, no es sino a partir de 1994 en que se inician las diferentes reformas como resultado de los continuos pronunciamientos del órgano de solución de diferencias a favor de los países demandantes del GATT, y desde 1995 de la OMC, ante las múltiples violaciones de la normativa multilateral por parte de la UE, en especial del principio de no discriminación frente al banano originario de los países no ACP.

Ecuador, como primer exportador mundial de banano, ha sido un actor importante desde su ingreso a la OMC el 1 de enero de 1996. Ha realizado cinco de las seis demandas en contra del régimen comunitario de banano, demandas a las que se unieron otros países como Guatemala, México, Panamá y los Estados Unidos. Los seis países no sólo probaron que las políticas de la UE con respecto al banano estaban en contra de la normativa que rige el comercio de bienes, sino que fueron más allá, pues por primera vez se resolvió una disputa comercial en el marco del Acuerdo Multilateral de Servicios, dejando con ello precedentes que trascendían el propio conflicto del banano y siendo así de importancia más general.

A pesar de lograr fallos positivos en cada una de las demandas presentadas, el Ecuador, aún obteniendo el reconocimiento de que las políticas de la UE habían afectado su economía en unos 240 millones de dólares, hasta el momento no ha logrado una apertura adecuada del mercado comunitario que favorezca la exportación de su fruta. Tampoco ha logrado un resarcimiento efectivo por los daños causados a su economía por parte del régimen bananero europeo.

Igualmente, no obstante su exitosa gestión en las diferentes instancias de la OMC, tampoco ha logrado que la Unión Europea desmonte en forma efectiva sus restricciones al libre acceso para su banano. Luego de la negociación del 2001 en que la UE aceptó pasar a un sistema de sólo aranceles, esta mantiene un arancel extremadamente alto para los países bajo el régimen de nación más favorecida, así como contingentes a cero arancel para los países ACP. Ambas decisiones vulneran el espíritu, las conclusiones y recomendaciones del laudo arbitral del 1º de agosto del 2005.

Posibles Escenarios futuros en la Controversia Bananera

En este orden de ideas, el fallo que emita la OMC en la nueva demanda presentada a inicios del 2007 y que busca una reducción importante del arancel vigente será de gran importancia para sus pretensiones comerciales en dicho mercado. Paralelamente, deben mencionarse el inicio de las negociaciones para la firma de un Acuerdo de Asociación de la Unión Europea, por un lado con los países miembros de la CAN, entre los que figuran Colombia y Ecuador y por el

otro, con los países de Mercado Común Centroamericano. Este podría llegar eventualmente a constituirse en un marco adecuado de solución de este ya largo diferendo. Sin embargo, es lo cierto que en este momento no se vislumbra una concesión de preferencias que permita mejorar el acceso para los países de Latinoamérica, por lo que la solución al conflicto con la UE seguirá formando parte de la agenda de la OMC.

Dentro de este contexto, una solución duradera al conflicto únicamente puede estar dado por el cumplimiento del Acta de Entendimiento de la Ronda de Doha, y por lo tanto, la finalización del *waiver* al Artículo 1 del GATT/94. Esto implica que desde esa fecha los países ACP deberán pagar el arancel vigente para terceros países para vender su fruta. La UE no debería escudarse en las excepciones al Artículo 1 del GATT/94 permitidas bajo el artículo XXIV de la OMC. El periodo ya largo de preferencias otorgadas a los países ACP debe ponerlos actualmente en situación de competir con los países latinoamericanos, especialmente Ecuador, donde la presencia de multinacionales es reducida. Situación que les pondría en desventaja por sus diferencias de precios frente a los países no ACP, en especial los latinoamericanos.

Al mismo tiempo es necesario revisar el mecanismo multilateral de solución de diferencias para alcanzar un sistema eficiente y justo. Sólo ello permitirá a las economías en desarrollo aprovechar ampliamente las ventajas de las reformas comerciales. Este es el reto de las reformas de la agenda de Doha, lo que no se logrará por medio de acuerdos comerciales bilaterales e inter regionales.

** Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.*

*** Observatorio del Comercio Exterior.*

¹ Los países ACP productores de banano son: Costa de Marfil, Camerún, Santa Lucía, Belice, Jamaica, San Vicente y Granadinas, Surinam, Somalia, Cabo Verde, Dominica, Grenada. Los principales territorios ultramar donde se produce banano son: Islas Canarias (España), Guadalupe y Martinica (Francia).

Los acuerdos de libre comercio en las américas: ¿Valen la inversión?

Kevin P. Gallagher *

Los países que negocian nuevos acuerdos comerciales con los Estados Unidos (EE.UU.) tienen la esperanza de que gracias a ellos lograrán atraer inversión extranjera. Esto, sin duda, es lo que los peruanos, colombianos y panameños esperan conseguir como resultado de los acuerdos comerciales que están actualmente en estudio en el Congreso de los EE.UU.

La promesa es que la inversión se traducirá en empleos estables, transferencia de tecnología y crecimiento económico. Sin embargo, hay investigaciones recientes que sugieren que firmar un acuerdo comercial con los EE.UU. podría no atraer las inversiones deseadas y que, aún si lo hiciera, el crecimiento económico no necesariamente vendría tras ellas.

Los detractores sostienen que los capítulos de inversión en estos acuerdos comerciales limitan la capacidad de los países firmantes de exigir a las empresas extranjeras observar prescripciones en materia de requisitos de desempeño, como transferencia de tecnología y prescripciones relativas al contenido local. Tradicionalmente, los países han establecido medidas relacionadas con el desempeño para estimular un amplio crecimiento económico mediante la creación de vínculos entre las empresas extranjeras y la economía interna. De hecho, en los últimos quince años los chinos se han convertido en expertos en el uso de ese tipo de herramientas. No obstante estar permitidos por la OMC, estas herramientas de desarrollo estarían prohibidas en los acuerdos de libre comercio bilaterales o regionales con los EE.UU.

Estos pactos también incluyen otro pequeño secreto que no está permitido por la OMC: dejan abierta la posibilidad de que tribunales de inversiones ad hoc interpreten las regulaciones sociales y ambientales como expropiación indirecta. De acuerdo con dichas interpretaciones, las propias empresas multinacionales (y no Estados que presenten demandas a su nombre, como lo exigen las normas de la OMC) pueden demandar a los gobiernos de los países en donde se encuentren operando por cuantiosas indemnizaciones. Por ejemplo, en 2004 la empresa estadounidense Occidental Petroleum sacó provecho de un tratado de inversión entre los EE.UU. y Ecuador para impugnar la decisión de Ecuador de cancelar las deducciones fiscales, obteniendo US\$71 millones por concepto de indemnización.

Quienes proponen estos acuerdos sostienen que aceptar ese tipo de medidas es el precio que los países en desarrollo

deben pagar para recibir mayor inversión. El problema es que incluso en el caso de que la inversión se materialice, es posible que con estos ALC los socios de los EE.UU. estén renunciando a las herramientas que los países como China han usado para que la inversión extranjera funcione en favor del crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

El informe del Banco Mundial Perspectivas Económicas Globales 2005 advirtió que, por sí mismos, los tratados comerciales y de inversión no se traducirían en nuevas inversiones extranjeras. Esta conclusión se basó en un estudio encargado por el Banco acerca de la experiencia de veinte países en desarrollo entre 1980 y el 2000, para determinar si los ALC bilaterales que ofrecen garantías a los inversionistas extranjeros realmente atraen a los inversionistas.

Estudios más recientes han arribado a conclusiones similares en relación con América Latina. Otros artículos en las revistas académicas *Latin American Research Review* y *Journal of World Investment and Trade* no encontraron una correlación independiente entre el comercio exterior o los acuerdos de inversión y los aumentos en la inversión extranjera en la región.

La experiencia de México con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), sin embargo, es una excepción. Al menos hasta el 2000, México fue capaz de atraer cantidades sin precedentes de inversión extranjera, las cuales aumentaron en más de cinco veces e hicieron de México el tercer mayor destinatario (después de Brasil y China) de la inversión extranjera en el mundo en desarrollo.

No obstante, la inversión extranjera en México no se ha traducido en los beneficios prometidos. A pesar de que la inversión extranjera ha aumentado vertiginosamente, la inversión total ha quedado rezagada en menos del 20 por ciento del PIB (en comparación con el 40 por ciento en China): una de las razones por las que la economía mexicana ha crecido apenas un poco más del uno por ciento anual en términos per capita desde la entrada en vigencia del TLCAN en 1995.

Investigaciones recientes muestran que, si bien en un inicio México tuvo éxito en atraer empresas multinacionales, las inversiones extranjeras decayeron por la ausencia de un apoyo gubernamental activo, así como por la creciente competitividad de China. Adicionalmente, la inversión extranjera directa creó una economía de enclave, cuyos beneficios se restringieron a un sector internacional sin vinculación con el resto de la economía mexicana en general. De hecho, la inversión extranjera directa hizo que muchas empresas locales quebraran y solo transfirió cantidades limitadas de tecnología.

Todas estas evidencias de ningún modo sugieren que la inversión extranjera o los acuerdos comerciales sean malos per se. Sin embargo, lo que sí sugieren es que los costos de prohibir las disposiciones en materia de desempeño y de adoptar reglas de expropiación draconianas, fácilmente podrían ser mayores que los beneficios de los nuevos tratados que incluyan dichas disposiciones. La experiencia de China sugiere que las reglas de inversión deben conservarse tal y como existen bajo la OMC, pues brindan a los países algo de flexibilidad para traducir la inversión extranjera en crecimiento sostenible.

Desde la perspectiva de los EE.UU., el mejor acuerdo comercial con los países en desarrollo es aquel que promueva el crecimiento de las economías de nuestros socios comerciales. Este crecimiento conduce a la estabilidad política y macroeconómica y (egoístamente) a la capacidad para importar más bienes. El Congreso de los EE.UU. y sus socios comerciales deberían pensar con mucho cuidado si van a estar de acuerdo con las reglas de inversión incluidas en los tratados pendientes.

** Profesor de Relaciones Internacionales en la Boston University, es investigador adjunto del Global Development and Environment Institute, y coautor (con Lyuba Zarsky) de 'The Enclave Economy: Foreign Investment and Sustainable Development in Mexico's Silicon Valley', MIT Press, Septiembre 2007.*

Conocimiento tradicional ecológico y régimen de protección de la propiedad intelectual

Vanessa Retana Barrantes*

El conocimiento tradicional ecológico (CTE) puede resultar irreversiblemente vulnerado por la introducción de conceptos foráneos de propiedad intelectual (PI) - como el concepto de propiedad exclusiva -, que impiden su necesaria participación colectiva, regeneración y transmisión. Si bien el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relativos al Comercio de la OMC (ADPIC) otorga ciertas flexibilidades en este sentido, la firma de acuerdos comerciales bilaterales “ADPIC-Plus” debilita una protección *sui generis* de este conocimiento.

El CTE tradicional ecológico

El conocimiento tradicional ecológico detentado por comunidades indígenas y locales ha escalado en reconocimiento internacional en los últimos años. Desde que el Compromiso Internacional sobre Recursos Genéticos de las Plantas relevantes para la Alimentación y la Agricultura (Resolución 8/83 de la FAO) subrayara la importancia de este tipo de saber para la preservación de la diversidad fitogenética, otros instrumentos internacionales han ratificado su importancia en sus áreas de competencia¹.

Procurar proteger, preservar y estimular el conocimiento tradicional es no obstante una tarea que se ha revelado difícil y que no puede ser desvinculada de la integridad del patrimonio cultural intangible de estos pueblos. Las comunidades indígenas y locales no conciben, de forma universal, su patrimonio biológico y cultural como recursos inalienables, sino como parte de una herencia sagrada regulada por el derecho consuetudinario, el cual determina los límites de sus usos aceptables.

Por otra parte, existe una evidente disparidad entre la disponibilidad, aplicación y fortaleza de los derechos de propiedad para las innovaciones en biotecnología moderna y la inexistencia de derechos universales de naturaleza jurídica vinculante que confieran a las comunidades locales e indígenas el control sobre el conocimiento tradicional asociado a la biodiversidad. En efecto, hasta ahora la disposición más relevante en la materia es el artículo 31 de la recientemente adoptada Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que confiere amplias potestades de control y protección de su conocimiento a estas comunidades. Además, grandes conjuntos de conocimiento indígena son de poco o ningún interés para la práctica comercial, pero son de inmenso valor para la conservación de la biodiversidad

y su uso sostenible, al conformar un conjunto integral de saber tradicional. Las políticas dirigidas a estimular y preservar el conocimiento tradicional deben por lo tanto contemplar la integridad de este sistema de saber y no únicamente aquellas facetas que interesan en el debate actual sobre la biodiversidad. Asimismo, debe ponderarse su naturaleza única, al tratarse de sistemas de conocimiento que no corresponden a los occidentales.

Los límites y posibilidades del ADPIC

El ADPIC consagra las tendencias características del sistema moderno de PI al ampliar el ámbito de los derechos existentes, consolidar la patente como forma privilegiada de protección y estandarizar los conceptos jurídicos de la propiedad intelectual. Procederemos a examinar la (in)suficiencia de los ejes centrales que propugna el ADPIC desde la perspectiva del conocimiento tradicional ecológico.

ADPIC y la consolidación de las patentes

El ADPIC ha significado un fuerte impulso para la ampliación de la protección jurídica de quienes registran a su nombre invenciones científicas pero, a la vez, ha demostrado ser insuficiente para prevenir las prácticas de biopiratería². En el ADPIC se encuentran ausentes disposiciones que estipulen la obligación de certificar el origen del material biológico, de haber cumplido con las normas de repartición equitativa de los beneficios derivados del uso sostenible de la biodiversidad, o de contar con el consentimiento libre, previo e informado de los detentadores del conocimiento tradicional. Por esta razón, algunas de las propuestas que han surgido en la Conferencia de las Partes de la Convención sobre diversidad biológica (CDB)³ y en el Comité intergubernamental

de la Organización Mundial para la Propiedad Intelectual (OMPI)⁴ se concentran en diseñar mecanismos que prevengan estas prácticas.

Con respecto a la patente, el acuerdo establece que podrán obtenerse este tipo de derecho de PI para todas las invenciones siempre que sean “nuevas, entrañen una actividad inventiva y sean susceptibles de aplicación industrial”. Aún así, el acuerdo permite en el artículo 27 ciertas exclusiones de patentabilidad a los Miembros en sus legislaciones domésticas. De relevancia para esta discusión, conviene citar las siguientes: a) las variedades de plantas y de las especies animales, aunque los Estados deben conferir una forma de protección *sui generis* efectiva a las variedades de plantas y deben otorgar protección vía patente a los microorganismos; b) los elementos que pre-existen en la naturaleza, es decir, que son descubiertos y no inventados; d) y los métodos para el tratamiento médico de personas y animales o métodos de diagnóstico (aunque sí son patentables los productos utilizados en el diagnóstico).

Con relación a la primera excepción, el quid del asunto ha residido en determinar en qué consiste un sistema *sui generis*, y además cuáles son sus efectos, aspectos sobre los cuales el ADPIC es silente. Para el sector biotecnológico la única opción *sui generis* válida es el sistema de protección de las obtenciones vegetales regido por la Unión para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV), no obstante, lo cierto es que el ADPIC no lo establece así. El régimen UPOV está diseñado para proteger las variedades “modernas” de plantas derivadas de la ingeniería genética, más no aquellas de los mejoradores tradicionales de plantas. Asimismo, al ampliar la protección de los propietarios de derechos de obtención vegetal -particularmente con relación al acceso de los fitomejoradores a las variedades protegidas-, permitir la doble protección -vía patente y vía derecho de obtención vegetal- de una variedad

vegetal, y restringir el derecho de los agricultores a utilizar una variedad protegida y conservar las semillas de la cosecha para su reutilización – el denominado “privilegio del agricultor”⁵-, este instituto se ha ido aproximando cada vez más, en su naturaleza jurídica, a la patente.

Por su parte, los institutos de investigación recurren a los recursos genéticos de las plantas mejoradas tradicionalmente por agricultores de la zona intertropical para implementar la investigación básica y aplicada, incluyendo la agrobiotecnología, así como para “mejorar” variedades existentes y la disponibilidad de recursos fitogenéticos en los bancos de genes. Esta información se obtiene gracias a relaciones que habitualmente no son de mercado, aunque las compañías productoras de semillas usan los resultados de la obtención de plantas para propagar y vender semillas, totalmente insertas en el contexto de mercado. Mientras los obtentores de semillas y los agricultores con capacidad económica para adquirirlas se benefician al final de la cadena, no existe compensación para aquellos que contribuyen a crear el germoplasma que ya incorpora altos niveles de inventiva de conocimiento tradicional asociado a la diversidad fitogenética, al inicio del ciclo⁶.

Existe una extensa documentación⁷ sobre la concesión de patentes sobre (a) materiales biológicos “tal y como se encuentran” (en su estado natural), sin mejoras adicionales; (b) materiales simplemente aislados de la naturaleza y no modificados; (c) invenciones basadas directa o indirectamente sobre recursos genéticos o conocimiento tradicional que no cumplen con los requisitos de novedad y capacidad inventiva. La invisibilidad del conocimiento tradicional y la ausencia de potestades de control otorgadas a sus detentadores han contribuido a fomentar estas prácticas. La biopiratería ha devenido entonces una alegoría representativa de una nueva forma de neocolonialismo en la escena política internacional.

ADPIC y la estandarización de los principios jurídicos del régimen de PI

Los derechos de PI protegidos por el ADPIC son aquellos que se confieren a las personas sobre las creaciones de su mente. Suelen dar al creador derechos exclusivos sobre la utilización de su obra por un plazo determinado. No obstante, los recursos que conforman la herencia biológica y cultural

están más próximamente asociados a los preceptos del derecho consuetudinario de custodia legal y de parentesco, en vez de a los conceptos ADPIC de propiedad inalienable y exclusividad⁸.

Sin embargo, el derecho consuetudinario per se no puede proteger al conocimiento tradicional fuera de la jurisdicción en cuestión. Por esta razón, existe la necesidad de desarrollar mecanismos en el régimen internacional de PI que puedan efectivamente asegurar que el uso del saber autóctono cumple con las condiciones en las que se acordó compartirlo. Paralelamente, en el contexto de la Conferencia de las Partes del CDB, cualquier eventual sistema internacional sobre acceso a recursos genéticos y reparto equitativo de los beneficios derivados del uso de la biodiversidad y su conocimiento tradicional asociado debería por lo tanto ser lo suficientemente flexible para reconocer la multiplicidad de regímenes de derecho consuetudinario y construir un puente entre los utilizadores comerciales y los proveedores comunales⁹.

Un elemento clave para el éxito de diversos procesos y estrategias alternativas de protección del conocimiento tradicional asociado a la biodiversidad es el reconocimiento de los mecanismos y autoridades tradicionales de adopción de decisiones y, en consecuencia, del Derecho y práctica consuetudinaria de las comunidades locales e indígenas, constitucionalmente protegidos en diversas constituciones latinoamericanas y algunas asiáticas.

Opciones de protección dentro de ADPIC

Muchas y diversas propuestas, cuyo surgimiento está concentrado en los países con altas tasas de diversidad biológica y cultural, se han formulado para proteger el conocimiento tradicional, particularmente con relación a su uso medicinal. Se ha recurrido, por ejemplo, a regímenes sui generis que se alejan de los estrechos parámetros del ADPIC y de la UPOV y tienen aspiraciones de utilidad pública y equidad en la repartición de los beneficios que se derivan del recurso a la diversidad biocultural. Éste es a menudo el caso de las propuestas que se relacionan con los derechos de PI denominados “tribales”, “comunitarios” o “comunales”, y los “derechos tradicionales de recursos”, entre otros.

El establecimiento de tal régimen no estaría en conflicto con el ADPIC, el cual se aplica únicamente a las categorías de PI especificadas en su Artículo 2¹⁰. Adicionalmente, una porción importante del conocimiento tradicional se ubica dentro de las excepciones de patentabilidad biomédicas y de especies contempladas en el artículo 27 del ADPIC, incluyendo los ámbitos farmacológico, fisiológico, zoológico, botánico, y ecológico en general. Competería, por lo tanto, a la autoridad soberana de los Estados la sustracción del conocimiento tradicional del sistema de patentes mediante la emisión de legislación nacional especialmente adaptada a las necesidades de desarrollo y bienestar de su población.

Otros enfoques pueden también promover el uso de los recursos genéticos y del conocimiento tradicional para cuidados preventivos o curativos, y a su vez procurar bloquear la apropiación desautorizada ejercida en países foráneos. Las bases de datos de conocimiento tradicional son aún otra opción que se está implementando en países como Panamá y la India. Estas bases de datos permitirían acreditar que el conocimiento tradicional está documentado en el país de origen – y que constituye entonces *prior art* o técnica anterior - y facilitar así los mecanismos de oposición o reevaluación de la concesión de la patente por no cumplir con los requisitos sustantivos de novedad y/o paso inventivo – no obviedad de la invención¹¹.

El Consejo del ADPIC está llevando a cabo un examen del artículo 27. Este examen aún no ha concluido y ha resultado ampliado por el parágrafo 19 de la Declaración de Doha, el cual establece que el Consejo también debe examinar la relación de este tratado con la CDB. Sin embargo, las soluciones que se vislumbran para solventar esta relación pueden resultar significativamente definidas por la extensión de la patentabilidad sobre formas de vida gracias a acuerdos comerciales preferenciales regionales y bilaterales.

El impacto de los acuerdos comerciales bilaterales: el CAFTA-DR.

Las competencias de los países ricos en germoplasma para desarrollar legislación y políticas para proteger el conocimiento tradicional resultan reducidas si han ratificado acuerdos comerciales preferenciales que comprenden cláusulas

ADPIC-Plus, como el Tratado de Libre Comercio Centroamérica y República Dominicana-EE.UU. (CAFTA-DR). Verbigracia, en el caso del CAFTA-DR, se sanciona como único sistema sui generis al Convenio UPOV de 1991 (artículo 15.1.5.a). Las opciones mencionadas de regímenes sui generis dirigidos a preservar la diversidad cultural y el conocimiento tradicional, disponibles en el ADPIC, devienen ilegítimas con el CAFTA-DR si se encuentran en discordancia o amenazan de alguna forma a su régimen de propiedad intelectual. Adicionalmente, el Artículo 15.9.2 exige que las Partes deben realizar todos los esfuerzos necesarios para otorgar protección mediante patentes a las plantas cuando el CAFTA-DR entre en vigor, lo cual significaría que las legislaciones nacionales deben tener a disposición tanto la protección vía patente como la protección sui generis de la UPOV.

Adicionalmente, algunos países, como los EE.UU. y Japón, no reconocen el conocimiento tradicional no documentado detentado fuera de sus fronteras como técnica anterior (prior art), lo cual, cuando proceda, inhibiría a la solicitud de patente de cumplir con los requisitos de novedad y actividad inventiva. En consecuencia, es legalmente posible simplemente copiar este conocimiento y solicitar una patente, aún sin la autorización de las comunidades que desarrollaron o protegieron ese conocimiento –y a pesar de lo establecido en la CDB. En estos casos, es necesario pedir la onerosa nulidad de la patente si ésta fue erróneamente otorgada en el país extranjero mediante los mecanismos de oposición, reevaluación o litigio disponibles, y la experiencia demuestra que el éxito no está garantizado. En el caso del CAFTA, no se adoptó ninguna medida en el texto del tratado para procurar prevenir esta práctica en los EE.UU., a pesar que ya se han otorgado patentes cuya base son los recursos genéticos de la zona intertropical y el conocimiento tradicional asociado, como la patente No. 5 751 aún vigente sobre la ayahuasca (Banisteriopsis caapi), una planta sagrada y medicinal del Amazonas¹².

Conclusiones

En definitiva, para los países en desarrollo es crucial estudiar con detenimiento las opciones con las que cuentan con el fin de establecer un nivel de protección que sea adecuado a sus necesidades de desarrollo a largo plazo, que pondere los derechos y el bienestar de comunidades

y agricultores locales, y la necesidad de preservar su diversidad biocultural. Y, particularmente, por la trascendencia de las implicaciones jurídicas, económicas, culturales y éticas, resulta crucial un debate nacional sobre las implicaciones de aceptar patentes sobre formas de vida. Tal discusión debería trascender los ámbitos académicos y políticos e incorporar las perspectivas bioculturales de actores clave, como comunidades indígenas y locales y agricultores.

Si bien es cierto el ADPIC no constituye una protección ideal, sí otorga ciertas flexibilidades para una efectiva salvaguardia del conocimiento tradicional ecológico. Sin embargo, las posibilidades de desarrollar legislación y políticas con base en estas disposiciones resultan significativamente disminuidas para las comunidades detentadoras de conocimiento tradicional que habiten en jurisdicciones donde rijan las cláusulas ADPIC-Plus, como las incluidas en el CAFTA-DR, pues la única protección disponible está destinada a invenciones que cumplan con los parámetros de PI de los países con industrias biotecnológicas avanzadas, reflejados en estos tratados comerciales. La normativa doméstica y regional que haya sido emitida con el propósito de resguardar el conocimiento tradicional y los recursos genéticos deberá ser adecuada a las nuevas cláusulas en materia de propiedad intelectual. Desde una perspectiva de derechos humanos, sin embargo, no pareciera ser consecuente que los instrumentos internacionales de naturaleza comercial gocen de una implementación doméstica más entusiasta por parte de los estados nacionales.

** Doctora en Derecho Constitucional por la Universidad de Sevilla y consultora del Programa sobre Sistemas de Conocimiento Locales e Indígenas (LINKS) de la UNESCO. Lo expresado en el artículo es una opinión personal y no refleja la posición de la UNESCO.*

¹ Sobresalen el Convenio sobre Diversidad Biológica (1992), la Convención de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, Particularmente en África (1996), la Convención de la UNESCO sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005).

² En el contexto aquí examinado la biopiratería haría referencia a los procesos mediante los cuales los derechos de las culturas indígenas y comunidades locales a los recursos genéticos

y al conocimiento son eliminados y en su lugar reemplazados por los derechos de quienes han explotado el conocimiento indígena y la biodiversidad. Shiva (Vandana), Jafri (Afsar), Bedi (Gitanjali), y Holla-Bhar (Radha), The Enclosure and Recovery of the Commons, Nueva Delhi, Research Foundation for Science, Technology and Ecology, 1997.

³ Decisions adopted by the COP to the CBD at its 8th meeting (Curitiba, 20-31 marzo de 2006), UNEP/CBD/COP/8/31; ver particularmente las secciones VIII/4, VIII/4 Anexo y VIII/5.

⁴ Véase, por ejemplo, Reproduction of Document WIPO/GTRKF/IC/9/5 “The protection of traditional knowledge: Revised objectives and Principles”, Intergovernmental Committee (IGC) on Intellectual Property and Genetic Resources, TK and Folklore, décimo primera session (3-12 julio de 2007, Ginebra), WIPO/GTRKF/IC/9/5(c), 26 de abril de 2007.

⁵ Véase particularmente el capítulo quinto del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales en su revisión de 1991.

⁶ Correa (Carlos), Traditional Knowledge and Intellectual Property –Issues and Options Surrounding the Protection of Traditional Knowledge (A Discussion Paper), Ginebra, Quaker United Nations Office (QUONO), noviembre de 2001, p. 6.

⁷ Véase, por ejemplo, Ho (Mae-Wan), Why Biotech Patents are Patently Absurd –Scientific Briefing on TRIPS and Related Issues, ISIS-TWN Report, febrero de 2001.

⁸ Composite Report on the Status and Trends Regarding the Knowledge, Innovations and Practices of Indigenous and Local Communities –The Advantages and Limitations of Registers, 21 de diciembre de 2005, UNEP/CBD/WG8J/4/INF/9, p. 6.

⁹ Tobin (Brendan), Towards an International Regime for the Protection of Traditional Knowledge: Reflections on the Role of Intellectual Property Rights, Yokohama, Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de las Naciones Unidas, 2005, p. 29.

¹⁰ Correa (Carlos), Integrating Public Health Concerns into Patent Legislation in Developing Countries, Ginebra, The South Centre, 2000, pp. 28-29.

¹¹ Algunos expertos han apuntado, sin embargo, que el efecto práctico de estas bases de datos sería inexorablemente el de homogeneizar esa diversidad del saber que supuestamente caracteriza las formas de lo indígena. Véase, por ejemplo, Agrawal (Arun), “El Conocimiento Indígena y la Dimensión Política de la Clasificación”, en Revista Internacional de Ciencias Sociales, París, Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), No. 173, septiembre de 2003, pp. 12-13.

¹² WIPO-UNEP Study on the Role of Intellectual Property Rights in the Sharing of Benefits Arising from the Use of Biological Resources and Associated Traditional Knowledge (prepared by professor Anil K. Gupta), WIPO-UNEP, 2004, p. 30.

México en las negociaciones de cuotas contaminantes

Eva Pizano Cejka *

En el presente artículo buscamos divulgar el tema de la emisiones de carbono y su negociación en los mercados internacionales, así como poner de relieve la competencia de México como posible candidato en las negociaciones del mercado de bonos de carbono.

A manera de antecedente, el lector recordará que la Convención Marco sobre Cambio Climático (1992) establece un acuerdo voluntario entre las partes, mediante el cual los países se obligan a generar informes nacionales sobre las emisiones de gases de efecto invernadero que producen. Entre sus recomendaciones establece un monto tope de concentraciones de emisiones contaminantes en la atmósfera menor del nivel de las generadas hasta 1990.

Durante la 1ª Conferencia de las Partes (1COP) del tratado, se estableció la recomendación de que los países industrializados dieran inicio al proceso de mitigación de estos gases. En su 2ª COP (Ginebra, 1996) Timothy Wirth, Sub-Secretario de Estado estadounidense, propuso el mecanismo de reducción de objetivos a cambio del desarrollo de un intercambio comercial de emisiones.

En 1997, ve la luz el Protocolo de Kyoto mediante el que se crea el primer acuerdo global de uso energético. El mismo entró en vigor en febrero del 2005, sin embargo, el Protocolo de Kyoto no establece límites de emisiones para los países en desarrollo (lo cual representa a la fecha, un monto de alrededor 30% del total de las emisiones) y con la ausencia de los Estados Unidos (E.E.U.U.), el Protocolo no tiene control sobre otro 31% de las emisiones globales¹. Así, el 60% de las emisiones de gases efecto invernadero no está regulado actualmente.

Mercados de bonos de carbono

Los mercados de bonos de carbono comenzaron a desarrollarse a partir de 2001. Para 2003, ya se comercializaban 78 millones de toneladas de dióxido de carbono. En 2005 el mercado dio un salto que lo llevó a comercializar 799 millones de toneladas por un valor de 9 mil 401 millones de euros. Para 2006 se comerciaron alrededor de 1 mil 382 millones de toneladas por un valor de casi 22 mil millones de Euros.

Según la propia Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

(SEMARNAT) de México, conforme aumenta la demanda por reducciones certificadas de emisiones (o bonos) se generaliza el interés por desarrollar la oferta y se consolida el mercado.

Actualmente se están constituyendo fondos gubernamentales o privados con el objetivo de fondar el desarrollo de proyectos del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (CDM por sus siglas en inglés) y generar los bonos. En estos fondos, al igual que sucede con cualquier otro mercado desarrollado, participan empresas de servicios e inversionistas que buscan una utilidad por el servicio, el riesgo asumido o el capital proporcionado.

“Las expectativas de desarrollo del CDM (...) son amplias, se calcula una demanda potencial de al menos 400 millones de toneladas de reducciones por año”

Los mecanismos flexibles del Protocolo de Kyoto permiten internalizar costos por contaminación atmosférica derivados de un conjunto muy amplio de procesos productivos y de patrones de consumo.

El mercado de permisos de emisiones de la Unión Europea y el mercado de Reducciones Certificadas de Emisiones del CDM son los de mayor participación entre los actuales mercados de bonos de carbono. Las expectativas de desarrollo del CDM para el primer periodo de cumplimiento del Protocolo de Kioto (2008-2012) son amplias, se calcula una demanda potencial de al menos 400 millones de toneladas de reducciones por año, por lo que la

demanda de bonos de reducción podría cuadruplicarse de aquí al 2012².

En el mercado europeo, a cada país miembro de la Unión Europea se le asignó una cuota de emisiones de carbono, es decir se establecieron derechos de propiedad. Cada país es libre de intercambiar y comerciar los derechos que este título conlleva.

Actualmente existe un impulso muy importante y un consenso mundial sobre la conveniencia de ampliar la cobertura de un sistema de mercado que se haga cargo de las emisiones de carbono. Se busca crear un mercado global que permitirá en teoría que “todos los jugadores jueguen con la misma pelota y las mismas reglas” en cuanto a derechos de propiedad sobre la atmósfera se refiere.

¿Qué se necesita para establecer un mercado de este tipo? Inicialmente es imprescindible ponerle un precio, un valor a las emisiones. Después es necesario “subir al barco” a todos los actores, de lo contrario, existe el peligro de caer en lo que se califica como una ineficiencia del mercado: los free riders, es decir, aquellos actores que se benefician del mecanismo sin pagar sus costos.

Como segundo paso necesario, cada gobierno habrá de seguir de manera rigurosa la medición, estandarización y establecimiento de las cuotas de emisiones que le son permitidas a los sectores específicos, a los Estados de la Federación (en el caso mexicano), a las industrias y finalmente a los particulares. Es decir, el asunto no es sencillo.

Esta actividad de regulador de parte del Estado es necesaria por dos razones: primero para ayudar a la cooperación entre las partes (sin vigilancia gubernamental es muy probable que los involucrados -es decir, todos- busquen salidas para no cumplir con la norma de las cuotas), y segundo, para activar, a partir del mecanismo regulador, el inicio de la dinámica del mercado. Los sectores, los Estados y las industrias por igual se verán impulsados a pagar por las emisiones que necesitan para producir e

invertirán en la disminución de estos costos a través del mejoramiento de tecnologías o del establecimiento de mecanismos de recuperación de la biosfera tales como reforestación, limpieza de aguas contaminadas, entre otros.

Es gracias al esquema de comercio de emisiones establecido por la Unión Europea (EUETS por sus siglas en inglés), y a los mecanismos del Protocolo de Kyoto (principalmente el CDM y el Mecanismo de Implementación Conjunta), que existe actualmente un precio establecido para las emisiones de carbono.

Este hecho permite a las compañías europeas que ya existen bajo un marco de obligaciones regulatorias de emisiones, tomar decisiones de negocios en el acontecer diario. Y a pesar de que el mecanismo aún presenta serias deficiencias, la existencia misma de un precio por tonelada de emisiones carbono, ha impulsado el interés en desarrollar no sólo nuevas tecnologías sino en invertir en nuevas áreas (como el manejo de los desechos contaminantes).

A la fecha, son muchos los interesados en expandir o, mejor dicho crear, el mercado global de cuotas contaminantes, y no es un interés exclusivo de los grupos ecologistas. En enero 2007 en Davos, Suiza, grandes conglomerados y multinacionales tales como Vattenfall AB (conglomerado sueco de producción energética), Alcan Inc., Duke Energy Corporation (el tercer productor de carbón, cuarto mayor generador de energía nuclear y segundo productor de capacidad hidroeléctrica de los EE.UU) y la Asociación Internacional de Comercio de Emisiones (IETA por sus siglas en inglés), iniciaron negociaciones con industrias e instituciones financieras de envergadura para acelerar la evolución del intercambio de emisiones de carbono.

En los EE.UU., también en enero del mismo año, surgió la noticia de la iniciativa llevada adelante por varias empresas transnacionales estadounidenses para exigir de su gobierno el establecimiento de un régimen de cuotas e intercambio comercial en aquel país. Así, 10 grandes corporaciones americanas se unieron a 4 grupos ecologistas y lanzaron la iniciativa política mediante una rueda de prensa.

La iniciativa llamada « Asociación para la Acción Climática de los Estados Unidos » (iniciativa USCAP por sus siglas en inglés) incluye varios de los principales productores y administradores de la

energía en los EE.UU. (Alcoa, BP America, Caterpillar, Duke Energy, DuPont, Florida Power and Light, General Electric, Pacific Gas and Electric y PNM Resources así como un influyente think tank: The World Resources Institute). Sus representantes insisten en que una medida en este sentido propiciará un régimen claro e igualitario para el gobierno, la industria y los inversionistas y, por ende, fortalecerá el intercambio.

Finalmente, como fue extensamente difundido, a mediados del mismo año, el Presidente Bush en la víspera de la reunión alemana del G-8, declaró que su gobierno estaba dispuesto a iniciar las negociaciones para establecer un mecanismo global de reducciones para el periodo 2008-2012, siempre fuera del marco del Protocolo de Kyoto. Esta estrategia seguramente le permitirá terminar su mandato sin haber alcanzado compromiso fijo alguno en este sentido y, probablemente, servirá como táctica dilatoria de las negociaciones que ya se llevan al cabo en el marco de los tratados en vigor, si es que los demás países “compran la idea” del presidente estadounidense.

Pese a no formar parte del Protocolo de Kyoto y a que la posición oficial del gobierno estadounidense es de rechazo a cualquier establecimiento de topes y/o cuotas de producción de emisiones, esto no ha sido un freno para que sus compañías se hayan beneficiado de los mercados existentes. Estados Unidos tuvo un éxito declarado en disminuir las emisiones del dióxido de sulfuro, a través de mecanismos nacionales de comercio de estas emisiones a inicios de la presente década³. De hecho, existe una Bolsa de Mercado de emisiones en Chicago, Illinois.

En febrero de 2007, la Organización de las Naciones Unidas y el gobierno de China iniciaron negociaciones para establecer el mercado de emisiones de carbono de Beijing, una medida que según el periódico Financial Times, podría establecer la capital china como el centro del mercado global de cuotas contaminantes⁴. En caso de establecerse, la Bolsa de Beijing será parte de la iniciativa de financiamiento de emisiones de carbono acordada entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio Chino de Ciencia y Tecnología, así como otras agencias de ese gobierno. Las expectativas son de ponerlo en marcha a la mayor brevedad posible.

Por su parte, entre los países no industrializados, destacan el Fondo Argentino para el CDM, el mercado de carbono del Brazilian Mercantile & Future Exchange y el proyecto de crear un Fondo Centroamericano de Carbono, con sede en Panamá. En México, la SEMARNAT promovió, mediante acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la creación de un Fondo Mexicano de Carbono (FOMECAR), que se encuentra ya constituido.

Como se puede ver, existen iniciativas o inclusive realidades de mercados de cuotas contaminantes que están actualmente en funcionamiento. El problema es que, como sistema, se trata de un mercado fragmentado. Muchos de los intercambios comerciales que se llevan a cabo en esta área, son realizados por brokers o entre compañías, fuera de los mercados mismos.

México

La presente administración ha demostrado su interés en el tema medioambiental. La Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) que fue recientemente presentada, estableció la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. México cuenta con el Inventario Nacional de Emisiones, es decir, existen las estructuras técnicas, institucionales-políticas y de análisis científico necesarias para hacer frente a un reto de esta naturaleza.

En la ENCC se contemplan acciones específicas para la disminución de carbono y entre las “Etapas posibles de valoración progresiva del carbono en la economía nacional”, se contemplan (entre otras):

El establecimiento de un sistema de intercambios de bonos de carbono, con topes de valor, entre Petróleos Mexicanos y las compañías de electricidad. La introducción de medidas regulatorias que permitan consolidar y ampliar esta experiencia, incluyendo los cambios legislativos, reglamentarios o normativos que se requieran. El fomento de intercambios de bonos de carbono con otros sectores económicos, públicos o privados, con base en proyectos gestionados con criterios simplificados, inspirados en el Mecanismo para un Desarrollo Limpio (CDM). La incorporación de sectores productivos seleccionados a un esquema nacional de “limitación e intercambio” (cap & trade), con precios tope de carbono que no comprometan

un desarrollo económicamente sano y competitivo. La ampliación de los sectores participantes y consolidación del esquema nacional, con progresiva liberalización de precios. Y la interconexión del esquema nacional emergente con otros esquemas internacionales, derivados o no del Protocolo de Kyoto.

La Ing. Elvira Quesada, Secretaria mexicana de Medio Ambiente y Recursos Naturales, destacó en el marco del “Diálogo del Sol de Medianoche sobre Cambio Climático”, que tuvo lugar en Suecia en Junio de 2007, el interés de México por generar y fortalecer los mercados regionales para impulsar el uso de energías renovables y que los gobiernos intercambien información y experiencias sobre la materia. La SEMARNAT, como es natural, enfoca la centralidad de la ENCC en las medidas para reducir y mitigar las emisiones y en el esquema necesario para desarrollar capacidades de adaptación.

Pero como se ha visto, la ENCC también incluye las etapas de valoración del carbono en la economía nacional, y es aquí donde las acciones de los sectores financieros, económicos y diplomáticos de la presente administración tienen importancia. ¿Le interesa a México participar en este tipo de mercados? La respuesta evidente y reflejada en la ENCC es que sí.

El actual clima de pre-elecciones en los EE.UU. y la reciente iniciativa USCAP mediante la que se organizaron los principales conglomerados energéticos de aquel país, bien podrían servir de eslabón para que México se conecte a iniciativas de orden regional (desde el punto de vista de mercados financieros) y, posteriormente, globales.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Acuerdo de Cooperación Medioambiental de América del Norte, y el Acuerdo entre los Gobiernos socios del TLCAN sobre el Establecimiento de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) y el Banco de Desarrollo de América del Norte y su Protocolo Modificadorio, todos estos instrumentos forman una base legal que permite avanzar negociaciones para establecer cooperación en los mercados financieros de medioambiente con un enfoque claramente específico a la región.

En la actualidad, le toca a México presidir la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) en la persona de Felipe Adrián Vázquez Gálvez, quien fue ratificado

como Director Ejecutivo de la misma en septiembre del 2006 (su periodo termina en el 2009).

Pareciera que las bases legales e instituciones para entrar a la negociación de un mercado regional están dadas, y permitirían que México se estableciera como jugador de peso en la negociación global. Sin embargo, las decisiones políticas tendrán que estar claras desde el principio. La actual administración habrá de decidir cuál será la postura de negociación mexicana al respecto.

Actualmente a México se le identifica como parte del grupo de cinco países en desarrollo avanzado que están iniciando un posicionamiento conjunto en el tema medioambiental (léase: Brasil, China, India, Sudáfrica y México) y fueron invitados a participar en la pasada Cumbre alemana del G-8 para negociar este tema entre otros.

En el caso de desarrollarse una negociación para crear un mercado norteamericano de cuotas contaminantes, México debería de buscar conciliar un posible posicionamiento grupal en conjunto con estos otros cuatro países con una estrategia de negociación individual. Si bien la situación se antoja difícil en este momento del proceso, no sería la primera vez que a México le correspondiera asumir, durante un proceso de negociaciones multilaterales, posiciones a un mismo tiempo dentro de varios grupos aparentemente alejados entre sí.

Este país cuenta con la capacidad de participar en las próximas negociaciones globales, no sólo desde el punto de la política medioambiental multilateral sino también de las dinámicas comerciales regionales y globales. Por otra parte, una clara política de integración en el mercado internacional de los bonos de emisiones se presenta asimismo como una opción viable, a largo plazo, para ir disminuyendo el problema de desarrollo económico vs. desarrollo sustentable.

Curiosamente, pese a que la idea de que el desarrollo sustentable es costoso para el desarrollo económico de los países, es actualmente el argumento de gobiernos como los de la India y China, este es el mismo argumento que por años usó la administración estadounidense para deslindarse de los compromisos medioambientales⁵.

Sin embargo, la Comunidad Europea, asumió durante su proceso de integración una posición diametralmente distinta mediante

la cual ligaba el proceso económico del nuevo cuerpo regional con el desarrollo de políticas medioambientales sustentables. En el Cuarto Programa de Acción de las Comunidades Europeas (1986), se lee: « La Comisión está convencida de que la mejora de la competitividad de la industria comunitaria en los mercados mundiales en el futuro dependerá en gran medida de su capacidad para ofrecer bienes y servicios que protejan el medio ambiente, adoptando normas cuyos niveles de protección sean al menos tan altos como los de sus competidores. También está convencida de que la innovación tecnológica unida al compromiso de adoptar normas estrictas de medio ambiente puede ofrecer nuevas oportunidades mediante la expansión de mercados nuevos para las tecnologías y las técnicas de protección medioambiental.»⁶.

En este orden de ideas, el concepto de crecimiento económico debe apoyarse en la creación de políticas medioambientales sostenibles y comunes para la región. México pertenece desde 1994 a una región económica; actualmente se encuentra en el mejor momento para coparticipar en el delineamiento de políticas medioambientales novedosas que, a la larga, indudablemente aportarán ganancias para el desarrollo del país y de su población.

* *Segundo Secretario del Servicio Exterior Mexicano.*

¹Chichilnisky, Graciela, 2007, *The Evolution of the Kyoto Protocol and the Clean Development Mechanism*, International Conference on Climate Change Diplomacy: The Evolving Climate Change Regime, (18-19 enero), Graduate Institute of International Studies, Geneva, (in press).

²Consúltense cifras del Banco Mundial.

³The Economist, 2000, *Global Warming: Hotting up in The Hague* en: The Economist, noviembre 18-24, pp. 102-104

⁴Dickie Mure y Fiona Harvey, 2007 *Beijing and UN to set up carbon trading exchange* en: Financial Times, 6 de febrero, p.1.

⁵Cfr. 1974 Anderson David C., “Policy riddle: Ecology vs. the Economy, en: Roelofs, Robert; Crowley Joseph y Donal L. Hardesty, Environment and Society. A book on Environmental Policy, Attitudes and Values, Prentice Hall, Inc. New Jersey, pp: 147-151.

⁶Diario Oficial de las Comunidades Europeas, N° C 328 de 07/12/1987 p. 0001 - 0044.

Productos sensibles: Aclaración del texto de julio sobre modalidades

María Marta Rebizo y Ariel R. Ibáñez *

Reflejando las diferencias persistentes en las posiciones de los Miembros de la OMC, el proyecto de modalidades agrícolas distribuido en julio por Crawford Falconer, desarrolla el pilar de acceso a los mercados en menor medida que el de ayuda interna y competencia de las exportaciones.

En el párrafo 13 de la Declaración de Doha, los Ministros de los países miembro de la OMC se comprometieron a realizar negociaciones exhaustivas orientadas a conseguir 'mejoras sustanciales' en el acceso a los mercados agrícolas. Dicho compromiso se reflejó, en el borrador de Falconer, a través de una fórmula de reducción arancelaria general 'estratificada', con la cual los aranceles consolidados más elevados se reducirían en mayor proporción y los países en desarrollo (PED) se beneficiarían de reducciones menores. El arancel resultante será el derecho máximo permitido para un producto en particular en un país determinado en las futuras disciplinas de la OMC.

Como consecuencia del compromiso alcanzado entre los Miembros de la OMC en julio de 2004, el presidente Falconer propuso dos desviaciones principales de la fórmula de reducción general: los productos 'sensibles' (PS, disponibles para todos los Miembros de la OMC) y los productos 'especiales', que sólo los PED pueden designar para salvaguardar su seguridad alimentaria, sus medios de subsistencia y las necesidades del desarrollo rural. Este artículo se ocupa exclusivamente de los productos sensibles.

A diferencia de sus homólogos 'especiales', los PS no necesariamente deben ajustarse a criterios específicos. Éstos, serán auto-seleccionados tanto por los países desarrollados como por los PED y estarán sujetos a reducciones arancelarias menores que las requeridas por la fórmula general. Sin embargo, esta menor reducción arancelaria deberá ser compensada mediante una expansión del contingente arancelario (CA) para el producto en cuestión. Los dos temas principales a resolver, en relación con los PS, son la cantidad de productos que podrán ser seleccionados y el tratamiento que se les otorgará.

¿Cómo se seleccionarán?

Si bien los países podrán decidir que productos designarán como 'sensibles',

independientemente de cualquier criterio objetivo, la cantidad de líneas arancelarias que se puedan seleccionar estará limitada. En la propuesta del presidente Falconer dicha cantidad oscila entre el 4 y el 6 por ciento de las líneas 'sujetas a aranceles' (es decir, las que tienen un arancel distinto de cero) para los países desarrollados y entre el 5,2 y el 7,8 por ciento para los PED. Los cálculos realizados en Argentina muestran algunos ejemplos de lo que esto implicaría para la Unión Europea (UE), los EE.UU., Japón, China, India y Sudáfrica (véase el cuadro adjunto).

El presidente Falconer propuso dos situaciones en las cuales los Miembros podrían seleccionar una mayor cantidad de productos sensibles. La primera se refiere a aquellos casos en los que un Miembro cuente con más del 30 por ciento de las líneas arancelarias (según lo disponga su lista de compromisos de la OMC) incluidas en el estrato más elevado de la fórmula. Aquí se le estaría exigiendo al Miembro reducir considerablemente los aranceles de una gran cantidad de productos agrícolas protegidos, lo cual significa que necesitaría una exención mayor.

La segunda situación concierne a los Miembros cuyos compromisos arancelarios a la importación están consolidados al nivel de seis dígitos del 'sistema armonizado' (SA) de clasificación arancelaria utilizado en la OMC. Este punto es importante porque el nivel de seis dígitos comprende categorías amplias de productos y sólo permite la protección de un número limitado de sectores. En estos casos, la cantidad de productos que se podría seleccionar aumentaría hasta en un 6 u 8 por ciento para los países desarrollados y, 8 o 10,6 por ciento para PED. Estas cifras aún no están definidas.

Muchos Miembros de la OMC, incluido el Grupo Cairns y el G-20, argumentan que en tanto se acordó que la compensación por los PS será una 'expansión' de los CA (y no una 'creación' de CA), únicamente los productos que actualmente están sujetos a CA son elegibles para ser seleccionados

como sensibles. Otros Miembros, como la UE entienden que cualquier producto podrá ser designado como sensible. Este punto aún no ha sido clarificado, aunque la propuesta de Falconer parecería inclinarse por la primera opción.

¿Cómo serán disciplinados?

Se deben considerar dos aspectos: (i) cuanto menor debería ser la reducción arancelaria y (ii) cual es la compensación necesaria para resarcir la desviación de la fórmula general.

Respecto del primer tema, los aranceles de los PS serán reducidos en menor medida que si se les aplicara la fórmula general. Falconer propone que el recorte se entre 1/3 y 2/3 del que hubiere correspondido si se aplicara la fórmula general (párrafo 56 y 57). Tal desviación tiene un precio: a mayor reducción, mayor será la compensación requerida.

Dicha compensación se traduce en la expansión de CA. Esto nos lleva al segundo aspecto, considerado uno de los más espinosos por la complejidad en su implementación y en particular, por la dificultad en identificar criterios que aseguren que la desviación en las reducciones arancelarias sea debidamente compensada.

Los países desarrollados con intereses agrícolas proteccionistas esperan otorgar compensaciones mínimas por los menores cortes, mientras que, lógicamente, los exportadores agrícolas esperan una contribución mucho más ambiciosa.

Por ejemplo, la UE sostiene que la desviación solo debería compensarse de forma parcial, para que sea coherente con el concepto de PS. La razón es que una desviación compensada completamente no representaría ningún beneficio para los productos designados como sensibles y, por consiguiente, la creación de la categoría carecería de sentido. La réplica de los exportadores competitivos de productos agrícolas es que el mandato de la Ronda Doha de lograr 'mejoras sustanciales' en el acceso a los mercados sólo puede

cumplirse mediante una compensación total por la menor reducción arancelaria.

La regla general propuesta por el presidente Falconer para la compensación por CA en los países desarrollados, consiste en una ampliación equivalente a entre el 4 y el 6 por ciento del consumo interno, si la desviación es de dos tercios de lo que la fórmula general exigiría; y, entre el 3 y el 5 por ciento si la desviación es de un tercio (párrafo 58). La ampliación tendría que extenderse a todos los Miembros de la OMC sobre la base de nación más favorecida (párrafo 64).

Sin embargo, la aplicación de esta regla presenta una dificultad técnica, porque únicamente se tiene acceso a los datos de consumo interno a un nivel que agrupa muchas líneas arancelarias de seis u ocho dígitos del SA (por ejemplo, carne bovina, carne aviar o queso). Los Miembros importadores, como la UE y el G-10, sostienen que a ellos les gustaría designar solamente unas pocas líneas arancelarias, entre todas las incluidas en un sector en particular, de modo que cualquier criterio debería basarse en el consumo interno de dichas líneas arancelarias individuales. Este enfoque es llamado 'designación parcial'.

La UE propuso que se utilice para distribuir el consumo de un sector entre las líneas arancelarias que lo componen, la participación de las mismas en el total de las importaciones de dicho sector. No obstante, este método no toma en cuenta el hecho de que las líneas arancelarias más protegidas suelen tener una menor participación en las importaciones y por lo tanto, perpetuarían las distorsiones existente en la lista arancelaria de un Miembro: el enfoque de 'designación parcial' claramente reduce el beneficio de la ampliación del CA para aquellos Miembros de la OMC que son fuertes exportadores agrícolas.

Estos últimos, incluido el Grupo Cairns, defiende un enfoque 'sectorial'. En otras palabras, quieren que todos los productos incluidos en un sector determinado se designen como 'sensibles', lo cual significaría que la ampliación del CA comprendería a todos los productos de dicho sector.

La propuesta de Falconer no resuelve este problema. El nivel de desagregación al que se designarán los productos sensibles fue uno de los principales temas de discusión durante las consultas del presidente en septiembre, y aún sigue sin resolverse.

Flexibilidades de CA

Las implicaciones del proyecto de Falconer se tornan más complejas, al proponer una serie de excepciones a la fórmula general de reducción arancelaria que amenazan con disminuir su eficacia. Las primeras tres darían como resultado una compensación menor ante la misma desviación de la fórmula. Las otras dos podrían conducir a incrementos, pero serían difíciles de implementar.

La primera excepción está dirigida a casos en los que las importaciones 'extra cuota' representen más del 50 por ciento de las 'intra cuota' (párrafo 60). En dichas circunstancias, el presidente Falconer propuso que la ampliación del CA podría reducirse en una cuarta parte si los derechos consolidados actuales superan el 50 por ciento, y en una quinta parte si los derechos consolidados actuales están por debajo del 50 por ciento. Esta situación podría utilizarse para reducir importaciones en sectores protegidos como la carne bovina en EE.UU., el trigo y las carnes bovina y aviar en la UE, y el trigo y el maíz en México.

La segunda excepción es para situaciones en las que los CA existentes ya representan un 10 por ciento o más del consumo interno y se utiliza la desviación mínima (párrafo 61). En estos casos, la ampliación de CA podría reducirse al 2,5 ó 3,5 del consumo interno. Si un CA representa el 20 por ciento o más del consumo interno, la ampliación podría limitarse al 2 ó 3 por ciento. Esta reducción podría ser relevante para los CA de trigo, maní y leche descremada en polvo en Japón, del tabaco en los EE.UU. y del maíz en China.

La tercera excepción es una especie de salvaguardia para los casos en que se den aumentos vertiginosos de las importaciones fuera de los contingentes (que dupliquen o tripliquen las incluidas en los CA), como consecuencia de la implementación de los compromisos de reducción arancelaria acordados en la Ronda de Doha (párrafo 62). En dichos casos, el nuevo CA podría reducirse hasta la mitad.

La cuarta y la quinta excepción (párrafo 59) esbozan un compromiso adicional de ampliación del CA para dos categorías específicas de Miembros. El primer grupo, abarca los países que decidan designar como sensibles un porcentaje mayor de sus líneas arancelarias. Esta opción está abierta a los Miembros con más del 30 por ciento de sus aranceles de importación

en el estrato superior. El segundo abarca a los países que mantendrían más del 5 por ciento de sus líneas arancelarias por encima del 100 por ciento, tras la implementación de los compromisos de reducción de la Ronda Doha. En ambos casos, los Miembros en cuestión deberían garantizar una 'ampliación promedio de los CA más elevado' (4,5 por ciento o 6,5 por ciento del consumo interno). Esta propuesta también entraña un problema técnico, pues el consumo interno de productos bajo diversos CA se expresa en distintas unidades de medida, lo cual dificulta la construcción de una 'ampliación promedio de los CA'.

Todas estas exenciones son más generosas para los PED. El Presidente Falconer propuso que los nuevos contingentes para sus productos sensibles deberían ampliarse, en dos tercios de lo requerido a los países desarrollados, y especificó que el consumo propio de los agricultores de subsistencia se excluiría del cálculo de consumo interno (párrafo 63).

A pesar del tratamiento complejo y detallado desarrollado por el Embajador Falconer para los productos sensibles, muchos aspectos restan aún ser negociados. El resultado de dichas negociaciones, junto con la regulación de los productos 'especiales' y el mecanismo de salvaguardia especial, determinarán las mejoras en el acceso a los mercados de productos agrícolas, que resultarán de esta Ronda.

**Economista y asesor legal, respectivamente, del Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales (Fundación INAI), Buenos Aires. Las opiniones expresadas en este artículo son de los autores y no representan las del INAI.*

Efectos por la designación de productos sensibles

País	Líneas arancelarias sujetas a derechos		Total de importaciones afectadas	
	%	No.	%	Millones de US\$
Unión Europea	4	64	6.8	4.749.8
	6	96	8.1	5.622.9
Estados Unidos	4	54	0.2	132.6
	6	81	0.4	22.5.5
Japón	4	54	0.8	287.0
	6	82	0.8	298.8
China	5.3	52	24.6	2.888.5
	8	79	24.8	2.915.0
India	5.3	37	33.1	1.327.2
	8	54	33.1	1.327.9
Sudáfrica	5.3	31	3.3	36.5
	8	47	3.5	39.5

Nota: el criterio utilizado para la selección de los productos sensibles fue el de las líneas arancelarias con mayor arancel.

China y Mercosur: Perspectivas para el comercio bilateral

Welber Barral* y Nicolás Perrone**

La importancia económica de China, en los últimos años, aumentó en forma exponencial para Latinoamérica y para el Mercosur, en particular. Los países de la región deberían estar preocupados por la posible competencia que este país puede representar en los mercados locales. El objetivo de este artículo es analizar las relaciones económicas entre China y el Mercosur, ponderar sus antecedentes y considerar el escenario actual.

En términos estrictamente comerciales, después de la apertura de la economía china y la reducción de los controles sobre sus exportaciones e importaciones, su comercio exterior con Brasil y Argentina creció a un ritmo sostenido, que se aceleró en la década de 1990, cuando China llevó a cabo una serie de reformas comerciales que incluyeron significativas reducciones de las barreras arancelarias.

Las exportaciones argentinas hacia China representaban, en 1980, un 2,34 por ciento de las ventas totales del país, cifra que se mantuvo estable hasta 2002. No obstante, en los años 2004 y 2005 esas cifras aumentaron a 7,58 por ciento y 7,94 por ciento, respectivamente. Entre 2000 y 2003, las exportaciones de Argentina hacia China tuvieron un sorprendente crecimiento del 123 por ciento.

Por su parte, las importaciones desde China también crecieron considerablemente. Mientras que durante las décadas de 1980 y 1990 las importaciones representaban la irrisoria cifra del 0,3 por ciento del total nacional, en el año 2000 ese porcentaje creció hasta el 4,56 por ciento, seguido por el 6,23 por ciento y el 7,80 por ciento para los años 2004 y 2005 respectivamente.

El caso brasileño es bastante similar. Al finalizar el año 1985, el comercio con China significaba un 3 por ciento tanto para las exportaciones, como para las importaciones. En 1991, esta participación se redujo a un 1 por ciento. No obstante, el comercio entre los dos países aumentó de manera sostenida durante 1993-1998 y dio un salto exponencial en los años 1999-2003. Durante este periodo las exportaciones hacia China crecieron un 525 por ciento, en comparación con un 52 por ciento respecto del resto del mundo. De esta forma, Brasil se transformó en el principal

socio comercial de China en América Latina (ver gráfico).

A pesar de que China representa en este momento el cuarto mercado de exportación para Argentina y el tercero para Brasil, la situación de los socios menores del Mercosur (Uruguay y Paraguay) es substancialmente diferente. Según datos de la Asociación Latinoamericana de Integración, en 2005, las exportaciones de Uruguay alcanzaron solamente los U\$S 119 millones, mientras que sus importaciones sumaron U\$S 242 millones. Paraguay, por su parte, totalizó exportaciones por U\$S 69 millones e importaciones por U\$S 716 millones.

La importancia comercial de la región para China, por el contrario, sigue siendo marginal. América Latina está lejos de ser un destino importante para sus exportaciones. Según datos de 2002, México ocupa el vigésimo lugar, con un 0,9 por ciento de los embarques chinos, seguido de Brasil, en el puesto vigésimo sexto, con un 0,5 por ciento. Los valores del Mercosur en su conjunto para el mismo periodo sólo superaron el 0,6 por ciento¹.

Composición de las exportaciones

Durante el período 2001-2003, el 55,5 por ciento de las exportaciones brasileñas hacia China estaban compuestas por productos básicos, el doble de la participación de esas mercancías en el comercio global brasileño. En contrapartida, los productos semi-manufacturados representaban el 20,1 por ciento, en comparación con el 14,7 por ciento en el comercio global. Como corolario de este hecho, las exportaciones de manufacturas, que significaban un 55,1 por ciento del comercio global brasileño,

representaban sólo un 24,1 por ciento de los productos enviados a China.

Asimismo, los embarques brasileños se concentraron en sólo ocho sectores, destacándose el agropecuario y el de extracción de minerales, que contabilizaron un 47 por ciento del total. Es interesante mencionar que esta concentración no ha variado desde 1985.

La Argentina registra niveles de concentración mayores. En 2006, el 86 por ciento de las exportaciones hacia China estaban concentradas en sólo tres productos: granos de soja (41 por ciento), aceite de petróleo no procesado (25 por ciento) y aceite de soja (18 por ciento). Las manufacturas de origen industrial representaron sólo un 4 por ciento del total, con una disminución del 20 por ciento respecto del año anterior. Entre 2003 y 2006, el 72 por ciento de los embarques estuvieron constituidos por agroalimentos con bajo o ningún grado de elaboración. En lo que se refiere a las exportaciones totales de Argentina, la participación de los productos primarios (excluyendo los combustibles) y manufacturas de origen agrícola asciende al 49 por ciento.

Más aún, en el caso argentino estas pautas de concentración se agravaron en los últimos años. Por ejemplo, los sectores metalúrgico y textil, que participaban con un 15 por ciento y un 14 por ciento cada uno, en 1996, pasaron en 2004 y 2006 a representar sólo un 2 por ciento y un 1 por ciento, respectivamente. Una caída similar se ha registrado en Chile y en Venezuela². Las exportaciones de ambos países hacia China están concentradas en pocos sectores, principalmente minerales, sobre todo cobre, en el caso chileno; e hidrocarburos, esencialmente petróleo, en el venezolano.

Barreras arancelarias

El promedio de aranceles consolidados de China es del 9,8 por ciento (14,9 por ciento para los productos agrícolas y 9 por ciento para manufacturas). Los aranceles más altos se concentran en calzados, alimentos, bebidas y tabaco. Los aranceles para animales vivos alcanzan un 12,4 por ciento, mientras que los aranceles aplicados a los productos del reino vegetal alcanzan un 13,7 por ciento. Los aranceles para las grasas y aceites promedian el 13 por ciento.

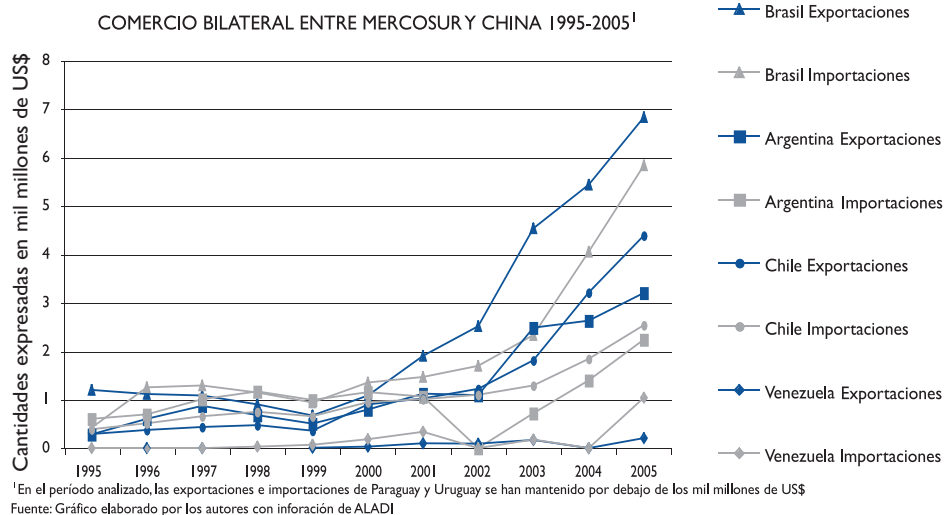
La estructura arancelaria china posee importantes picos. Si bien son más significativos en el sector de manufacturas, son también relevantes en el sector de agroalimentos. Por ejemplo, China mantiene aranceles elevados sobre ciertos productos agroalimentarios sin elaboración, este es el caso de la fresa, 30 por ciento; la ciruela, 25 por ciento; el trigo y el arroz, 65 por ciento; y el azúcar, 50 por ciento. En contraste, los aranceles aplicados a los minerales y combustibles son escasos o prácticamente nulos.

Además de los aranceles elevados aplicados a los productos alimenticios elaborados, las exportaciones de Argentina y Brasil en este rubro enfrentan importantes barreras no arancelarias, que incluyen impuestos, subsidios y medidas fitosanitarias.

¿Que sucedió con las ventajas comparativas?

En este marco, la inserción del Mercosur en la economía china se ha limitado, hasta este momento, al abastecimiento de materias primas. El bloque aprovisiona al gigante asiático de productos que son inmediatamente elaborados y exportados a terceros destinos o consumidos localmente. Por otro lado, el furor exportador de los países de la región hacia China se explica por el crecimiento chino, además de cierta complementariedad entre las economías, y no por una política activa del Mercosur para conquistar este mercado. Esto se observa a partir de que las importaciones chinas registraron su mayor incremento en sectores en los cuales Brasil y Argentina poseen mayores ventajas comparativas.

A partir de este análisis, se puede afirmar que el comercio bilateral entre el MERCOSUR y China está basado en ventajas comparativas, y que



prácticamente no existe comercio intra-industrial. No ocurre lo mismo con otros países asiáticos en desarrollo, en donde el esquema comercial fortalece un cierto criterio de especialización y división del trabajo a nivel global.

Sin duda, el principal desafío para el MERCOSUR es mantener y mejorar su inserción en el mercado chino y, al mismo tiempo, mantener la competitividad de sus productos industriales, consiguiendo eventualmente elevar el valor agregado en la composición de sus exportaciones hacia aquel país. Para Brasil y Argentina, la amenaza de productos industriales chinos es un peligro latente, que se mantiene en segundo plano por el increíble aumento de las exportaciones hacia aquel país.

Conclusiones

La preocupación inmediata del Mercosur respecto de China, como competidor, no debería estar en el acceso a terceros mercados, sino más bien en la protección del mercado local. Parece claro que las importaciones chinas a bajo costo amenazan seriamente a las industrias regionales, particularmente debido al contenido elevado de valor agregado tecnológico y a la mejor habilidad para alcanzar estándares de calidad.

En lo que respecta al comercio externo, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), solamente un 2 por ciento de los embarques argentinos podrían ser sustituidos por la competencia china. La situación de Brasil, sin embargo, parece ser un poco más preocupante. En la última década, este país perdió un 4 por ciento de sus exportaciones a causa

de la competencia china, siendo los embarques de bienes de poca tecnología (textiles y productos de acero) los más afectados en términos relativos. En valores absolutos, los más castigados fueron los productos de media tecnología. No obstante, el BID también estimó que la similitud en la composición de las exportaciones de China y de Brasil hacia los Estados Unidos había comenzado a disminuir entre 1992 y 2001³.

En resumen, el comercio del Mercosur con China no sólo presenta las mismas deficiencias que el patrón global de comercio de la región, sino que dichas deficiencias se manifiestan en niveles agravados y que tienden a acentuarse. Sin discutir los efectos de la especialización en el comercio de los recursos naturales a largo plazo, se puede concluir que una estrategia de industrialización del bloque no se ve beneficiada por la irrupción de China.

**Profesor de Derecho Económico Internacional en la Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil. ** Investigador del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Las opiniones expresadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de las instituciones para las cuales trabajan.*

¹ BID. The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean. Marzo, 2005. página 57.

² Chile es un Miembro Asociado del Mercosur. El ingreso pleno de Venezuela al bloque aún está pendiente.

³ BID. Op. Cit., páginas 184 y 188