

Puentes

Diciembre 2007

ENTRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Vol.VIII No.6

La OMC termina el año con una nota prometedora

Los diplomáticos de Ginebra parecen estar un poco más optimistas por la posibilidad de poner punto final a siete años de negociaciones multilaterales de comercio pese al cambio de las reglas de juego para finales del año 2008.

El 18 de diciembre, el Director General de la OMC, Pascal Lamy, informó a los Miembros que la Ronda de Doha podría concluirse a finales del año 2008 si los gobiernos tuvieran la capacidad de llegar a un consenso sobre los amplios parámetros de liberalización – ‘modalidades’ en la jerga de la OMC – del acceso a los mercados para los productos agrícolas y no agrícolas (AMNA) a principios del próximo año.

Se esperaba que en diciembre, los presidentes de los dos grupos de negociación dieran a conocer los proyectos revisados de modalidades, pero tal fecha se pospuso hasta finales de enero para darles a los Miembros mayores oportunidades de llegar a un acuerdo sobre algunos temas relacionados con el comercio agrícola.

Lamy resume el proceso para 2008

Después de la publicación de los proyectos de textos, el Sr. Lamy dijo que sería necesario un proceso más ‘horizontal’, que duraría probablemente un mes, para considerar los dos textos. Esa fase quizá incluiría a representantes que se encuentran en Ginebra, oficiales de alto rango de las capitales y los ministros ‘que fueran necesarios’. Sin embargo, Lamy enfatizó que el grado de participación ministerial podría solamente estar determinado “una vez que veamos cuanto trabajo queda por hacer para obtener las modalidades”.

Es probable que la contribución informal ministerial sea solicitada durante la reunión anual del Foro Económico Mundial a realizarse en enero en Davos. No obstante, en el pasado, el resultado de tales negociaciones no ha sido determinante para las de Ginebra.

Una vez que se llegue a un acuerdo sobre las modalidades, el Sr. Lamy afirmó que quizá se ejecutarían paralelamente tres procesos: calendarizar los compromisos sobre acceso a los mercados agrícolas e industriales, presentar y programar los compromisos finales de acceso a los mercados de servicios, y finalizar las negociaciones en otras áreas de la Ronda de Doha. Entre estas se encuentran los cambios a las normas de la OMC en materia de subsidios, prácticas *antidumping* y acuerdos regionales comerciales; el establecimiento

de un registro de denominaciones geográficas de vinos y bebidas espirituosas; liberalización de bienes y servicios ambientales; y un posible nuevo acuerdo sobre facilitación del comercio.

Otros asuntos relacionados con las normas deberían también ser resueltos, entre estos, las enmiendas a las disposiciones sobre trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, así como las disciplinas sobre solución de diferencias.

El Director General Lamy ha buscado calmar temores de que estos temas sean marginados. Así mismo, declaró que formaban parte del ‘todo único’ negociado en Doha. También aconsejó a los Miembros que tuvieran “caballos importantes corriendo en otras áreas diferentes a la agricultura y el AMNA” para que mantengan un paso constante de trabajo en los otros grupos de negociación. En noviembre, el Director advirtió que la ‘segunda mitad de tiempo suplementario’ para la Ronda de Doha estaría comenzando en enero y los Miembros deberían recordar que “el tiempo suplementario en cualquier deporte siempre es limitado”.

La retórica oficial en desacuerdo con las conversaciones de Ginebra

La mayoría de los negociadores y la Secretaría de la OMC están de acuerdo de que el nivel de compromiso y espíritu de cooperación de los Miembros en las negociaciones agrícolas nunca antes había sido tan alto como en las últimas semanas. No obstante, fuera de la OMC, el juego de culparse mutuamente sigue en pleno apogeo.

Oficiales del gobierno francés se mostraron escépticos acerca de las oportunidades de concluir las negociaciones en 2008. En noviembre, el Ministro de Agricultura de ese país, Michael Barnier, enfatizó nuevamente en que el Comisionado de Comercio de la UE, Peter Mandelson, había llegado al límite del mandato de negociación y cualquier concesión más allá de las ya ofrecidas – en Octubre de 2005 – eran imposibles. A principios de diciembre, la representante de comercio de los EE.UU., Susan Schwab, describió a Brasil, India y a otros países en desarrollo más avanzados como adolescentes emocionados que acababan de

EN ESTA EDICIÓN

1 La OMC termina el año con una nota prometedora

3 Comercio internacional y responsabilidad climática

6 Agricultura: Sin avances significativos, pero con la voluntad de ir hacia adelante

7 AMNA las posiciones no son convergentes, sino más bien divergentes

8 La supervivencia del tiburón: en algún lugar entre CITES y la OMC

10 Un enfoque de la protección de la propiedad intelectual compatible con la competencia ~ **Carlos Correa**

12 ¿Obstaculiza el FMI los caminos al desarrollo orientado por el comercio? ~ **Aldo Caliari**

14 Potenciando la cooperación ambiental en los acuerdos comerciales ~ **Carlos Murillo Rodríguez**

UNIVERSIDAD NACIONAL
COSTA RICA

CINPE
CENTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA
PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

ICTSD

International Centre for Trade
and Sustainable Development

Puentes

Entre el comercio y el desarrollo sostenible

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

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

Comité Editorial

Maximiliano Chab
Greivin Hernández González
Carlos Murillo Rodríguez

Contribuyeron para este número

Daniela Álvarez Keller
Maximiliano Chab
Greivin Hernández González
Max Valverde Soto

ISSN: 1563-0013

ICTSD

Director ejecutivo: Ricardo Meléndez Ortiz
7, chemin de Balexert
1219, Ginebra, Suiza
puentes@ictsd.ch
www.ictsd.org

CINPE

Director: Rafael Díaz
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.

recibir su licencia de conducir. Estos países han descubierto que es "difícil sentarse a la mesa principal en una sala pequeña en el que también se espera que contribuyas en lugar de sólo pedir," declaró Schawb. Brasil y la India calificaron estas declaraciones como 'desagradables' y el Ministro de Comercio e Industria de la India, Kamal Nath, acusó a los países ricos de tratar de perpetuar las distorsiones en el comercio internacional, lo que contradice la misión de la Ronda de Doha de colocar el desarrollo en el centro de las negociaciones.

Panorama contradictorio para la agricultura y el AMNA

Las negociaciones agrícolas han alcanzado un ímpetu inesperado desde principios de noviembre. A pesar del ambiente general de optimismo, sin embargo, ningún avance importante ha ocurrido en las conversaciones, las que no han aludido a temas clave como los subsidios y reducciones arancelarias (ver página 6).

La imagen es menos prometedora para el acceso a los mercados no agrícolas. Las negociaciones siguen estando prácticamente bloqueadas con respecto a muchos temas, entre los que se encuentran el equilibrio entre los compromisos de los países en desarrollo y los desarrollados, así como la disparidad en el nivel de ambición que se busca en las negociaciones de aranceles industriales comparadas con las conversaciones agrícolas. Recientemente, los Miembros han discrepado en las solicitudes de flexibilidad extra propuestas por una cantidad de grupos de países en desarrollo (ver página 7). A pesar de todo, algunas fuentes predicen que podría alcanzarse un acuerdo sobre AMNA en un tiempo relativamente corto, una vez que esté claro el nivel de ambición en agricultura.

El 30 de noviembre, el Director General Lamy reconoció que en las negociaciones sobre AMNA quedaba más trabajo técnico y que hubo algunos temas en los que la decisión final "dependería del paquete general y del equilibrio incluido ahí dentro".

La gran negociación: el documento sobre las normas es distribuido

A pesar de que la agricultura y el AMNA continúan dictando el ritmo de la Ronda de Doha, los Miembros reconocen que

para que se pueda lograr un acuerdo general para antes de 2008, cualquier avance en esas dos áreas clave deberá ser seguido por proyectos de negociación sustanciosos sobre otros elementos de las conversaciones.

El 30 de noviembre, el presidente del grupo de negociaciones, Guillermo Valles Games, emitió un proyecto de texto que cubre posibles enmiendas para subsidios y disposiciones compensatorias, entre ellas las nuevas sanciones para los subsidios a la pesca.

Si bien el documento de 93 páginas no contiene paréntesis ni espacios en blanco, el presidente Valles Games enfatizó que su objetivo era estimular la reflexión seria sobre los parámetros generales acerca de posibles resultados de las negociaciones y que el trabajo de resolver problemas específicos comenzaría en febrero de 2008. También reconoció que los Miembros inevitablemente estarían en desacuerdo con algunas de las propuestas; pero también los instó a "a evaluar esos textos en su conjunto y a analizar atentamente los elementos que responden a sus necesidades e intereses, en lugar de centrarse en los elementos que no les satisfacen". Sin embargo, surgieron críticas de inmediato, en particular sobre la aceptación por parte del presidente de 'la reducción a cero' como método para calcular márgenes *antidumping*.

Se espera que uno de los principales productos finales de desarrollo sostenible de la ronda sea el alcance de un acuerdo sobre nuevas disciplinas para los subsidios a la pesca. El anexo de siete páginas sobre la pesca, en el borrador del presidente Valles Games, no prohíbe de forma general los subsidios, tan solo unas pocas excepciones (como lo que abogan los 'amigos de los peces'). Pero lo que sí propone es la prohibición de ocho tipos diferentes de apoyos específicos, así como cualquier subsidio que confiera beneficios a una "embarcación pesquera o actividad pesquera que afecte a poblaciones de peces que ya están inequívocamente en una situación de sobreexplotación" (ver página 8).

En vista de las negociaciones 'horizontales' que siguen después de la conclusión de las modalidades de agricultura y acceso a mercados no agrícolas, los Miembros también han planteado nuevas propuestas de servicios, bienes ambientales y derechos de propiedad intelectual.

Comercio internacional y responsabilidad climática

Los años 2006-2007 han traído a la palestra el fenómeno del cambio climático en una avalancha de eventos, premiaciones y documentos de peso internacional. El tema está presente en todos los análisis de ambiente, economía, e incluso desarrollo humano. El comercio internacional no es ajeno a la problemática y teniendo una importante huella ecológica en su haber, los responsables del diseño de políticas comerciales están también en la obligación de hacer uso de las herramientas y mecanismos internacionales disponibles, que además sean ética y políticamente viables.

La evidencia científica: no podemos tapar el sol con un dedo

El cambio climático existe y es de origen antropogénico. La evidencia científica está allí y ha sido expuesta a la comunidad internacional a lo largo del año 2007 por parte del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés). La comunidad científica internacional pareciera haber llegado finalmente a un consenso –incluyendo a la delegación estadounidense– en cuanto a que el origen del calentamiento global y el consecuente cambio climático está causado por el aumento desmesurado en las concentraciones de dióxido de carbono -CO₂- en la atmósfera, que sólo en los últimos 30 años, registraron un aumento de un 70%. Otro punto que resultaba controversial era la aseveración de que los efectos del cambio climático pueden ser repentinos, es decir, ocurrir de manera mucho más precipitada de lo que se está previendo actualmente y más grave aún, resultar irreversibles.

Dentro de las consecuencias que se han previsto están, el derretimiento de los casquetes polares y zonas nevadas conllevando a un incremento en los niveles de los océanos; el aumento en la cantidad así como la intensificación de diversos fenómenos climáticos como tormentas tropicales, sequías, transformaciones extremas en las temperaturas, tanto bajas como altas; acidificación de las aguas de los mares, entre otros.

Lo anterior, aparte de afectar directamente los distintos ecosistemas y por ende ser causa segura de grandes pérdidas de biodiversidad, incidirá en múltiples actividades humanas. Se estima que 1 de cada 20 personas verá afectado su poblamiento por las inundaciones de zonas costeras, obligando a migraciones masivas, tanto internacionales como dentro de las mismas naciones. Un calentamiento de 5 a 6 grados centígrados – posibilidad real para el próximo siglo según analistas

– generarían pérdidas medias equivalentes a 5-10% del PIB mundial¹. Los costos para los países pobres superarían el 10% del PIB. La agricultura se verá fuertemente perjudicada por sequías e inundaciones, afectando de manera crítica la eficiencia de las cosechas, y por ende la seguridad alimentaria de los países. Asimismo, se espera que la disponibilidad de agua para el consumo humano sea, con mucha probabilidad, causa de conflictos, incluso bélicos.

Responsabilidad ¿de todos?

El cambio climático es un fenómeno que tiene la particularidad de ser global. Con ello, las fronteras entre países, su responsabilidad histórica o sus esfuerzos de mitigación son irrelevantes cuando de las consecuencias se trata. En este sentido resulta fundamental traer a colación la aseveración del Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki Moon, en el marco de la divulgación del Cuarto Reporte de Evaluación del IPCC el pasado 17 de noviembre². El alto funcionario manifestó que corresponde a toda la humanidad hacerse responsable por las consecuencias del cambio climático.

Ahora bien -y este es uno de los puntos medulares del Informe sobre Desarrollo Humano 2007 -2008 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)³- los efectos del cambio climático no serán equitativos sobre cada uno de los países y serán los más pobres los más afectados. Esto es denominado como el desafío distributivo, y su particular dificultad radica en la necesidad de encontrar mecanismos política y éticamente viables hacia ese “compartir” el cambio climático. ¿Cómo hacerlo cuando los principales causantes del problema no se verán afectados por los efectos casi apocalípticos que sí se esperan para los países que no tienen, ni han tenido la responsabilidad histórica del cambio climático? Como respondiendo tácitamente a esta realidad,

el Secretario General se apuró en pedir que la 13 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático no se convirtiese en una sesión de señalamientos sino en el inicio de acuerdos.

Sin afán de señalamientos pero sentando responsabilidades, a la hora de avocarse las naciones a la negociación de cualquier acuerdo global de mitigación, debe necesariamente tomarse en cuenta el hecho de que la diferencia de la llamada huella ecológica entre países desarrollados y países en desarrollo es literalmente abismal. A manera de ejemplo, según el Informe sobre Desarrollo Humano, los países desarrollados sólo albergan a un 15% de la población mundial, pero aportan cerca de la mitad de las emisiones de CO₂. Se estima que desde 1850, Norteamérica y Europa han producido cerca del 70% de todas las emisiones de CO₂, mientras sus contrapartes en desarrollo han aportado menos del 25%. Como se dijera líneas arriba, son los países más pobres aquellos que soportarán el mayor peso de las consecuencias del cambio climático, por razones propiamente geográficas y climáticas, pero también económicas. Así, los pequeños estados insulares sufrirán graves consecuencias por la elevación y acidificación de los mares. Otros países pobres con climas de por sí cálidos verán afectadas su agricultura por sequías y por agravamiento de tormentas tropicales.

Lo anterior es particularmente grave si se toma en cuenta que las economías de estos países continúan siendo fuertemente dependientes de la agricultura y que tendrán grandes dificultades en dedicar su ya reducida capacidad económica, a políticas de adaptación al cambio climático. De este modo, los riesgos que deberán afrontar los países pobres por un cambio climático en el que han tenido poca contribución, se constituirán en una carga para economías de por sí afectadas y sensibles a cambios en los mercados y en las condiciones climáticas.

No sorprende entonces que las medidas de adaptación al cambio climático adoptadas por los países desarrollados - quienes ya están preparándose para las consecuencias inevitables del mismo - provengan de los respectivos gobiernos, mientras que “en los países pobres, la adaptación es más bien un asunto de autoayuda”.

Desde una perspectiva de equidad, tomando en cuenta la responsabilidad histórica arriba reseñada y los ingresos de los países, el Informe Stern⁴ calculó que para el 2050, los países desarrollados deberían hacerse cargo de la obligación de reducir sus emisiones en el orden del 60-80% de los niveles registrados en 1990. Es decir, la responsabilidad es ciertamente compartida, pero muy diferenciada.

Único camino aceptable: mitigación

Ubicados en el anterior panorama, aquí apenas brevemente reseñado, a partir de los numerosos documentos de peso internacional aparecidos entre los años 2006 y 2007, se arriba a la conclusión irrefutable de que la mitigación en la emisión de gases con efecto invernadero –particularmente CO₂- es la única vía posible para frenar el aumento en las temperaturas del planeta y por ende, revertir algunos de los efectos, literalmente apocalípticos del cambio climático. En el Informe Stern se consigna que hacer lo contrario, es decir, permanecer en la inercia (el denominado “business as usual”) y continuar con los niveles de emisiones tal y como van aumentando en la actualidad, provocaría que estos lleguen hasta a triplicarse para finales del presente siglo. Ello implicaría un aumento en las temperaturas del planeta de unos 5°C y colocaría a la humanidad en un territorio sencillamente desconocido hasta ahora.

Comercio internacional ¿herramienta de mitigación?

El cambio climático en general y, en consecuencia, las medidas de mitigación de emisión de gases, se encuentran íntimamente ligados a la producción, el consumo y el transporte, y con ello están indisolublemente emparentados con el comercio. Ciertamente, el comercio internacional tiene su propia huella ecológica y según lo afirmase Pascal Lamy, Director General de la OMC, muchos optarían por una solución de “consumir sólo lo propio”.

Al respecto, cobra importancia el concepto de “food miles”⁵, atinente a la distancia que debe recorrer un producto, y por ello, los costos ambientales y sociales que genera, para poder llegar hasta su consumidor final. Así, los autores de esta teoría, afirman que los alimentos deberían ser consumidos dentro de un radio de 20 kms de su lugar de producción. Otro tema que causa preocupación, es el aumento de las emisiones a causa de la relocalización de industrias a países con sistemas productivos más contaminantes. Un caso singular es el del comercio entre China y los EE.UU., dada la desindustrialización estadounidense a favor de las importaciones desde China. Se estima que a causa de este fenómeno las emisiones adicionales globales de CO₂ producto del comercio de estos países durante 1997-2003 sumaron 720 toneladas métricas de CO₂, un monto 17% mayor que las emisiones totales de Canadá en 2003⁶.

Sin embargo, en un mundo extremadamente complejo cuyas economías están cada vez más interconectadas y condicionadas a sistemas imbricados unos por otros de exportaciones e importaciones, es ciertamente poco probable que ocurra algo así como una renuncia al comercio internacional. Más aún, para Lamy, la creencia de que el consumo local es menos contaminante que el internacional no siempre está sujeta a comprobación. En no pocas ocasiones, el saldo de carbono de consumir un producto importado, producido eficientemente en su país de origen, puede ser menor que el de consumir un producto local, producido ineficientemente. Acaso obligar a las personas a consumir solamente productos nacionales que además sean producidos eficientemente, sea ya mucho pedir y por ende poco realista y con pocas probabilidades de éxito. Adicionalmente, muchos de los problemas ambientales asociados con el comercio internacional se encuentran explicados por externalidades del mercado difíciles de internalizar por intereses económicos o políticos.

Por ello, nos centraremos aquí en las herramientas del sistema de comercio internacional que pueden ser utilizadas como medidas de estabilización de las emisiones de gases con efecto invernadero. No obstante, siguiendo a Lamy, es indudable que primero debe darse el acuerdo global de emisiones mediante el cual las naciones den señales y lineamientos a la OMC acerca de qué medidas tomar y entender que las

regulaciones de comercio no pueden ser nunca sustitutivas de un acuerdo global. Máxime si tomamos en cuenta que las principales fuentes de emisiones de CO₂ no siempre están directamente relacionadas con el comercio internacional, el cambio de uso de suelos en detrimento de los bosques es responsable del 18% de las emisiones, y el sector de la aviación puede aportar tanto como un 9% si tomamos en cuenta efectos indirectos como la formación de nubes.

Bienes y servicios ambientales

La recién culminada Conferencia de Bali sobre Cambio Climático fue aprovechada por los EE.UU. y la UE para circular una propuesta de cara a las negociaciones que la OMC lleva a cabo sobre bienes y servicios ambientales. La misma propone la liberalización de 43 productos identificados por el Banco Mundial como proveedores directos de beneficios sobre el cambio climático. Dentro de ellos se incluyen turbinas de viento, automóviles propulsados por celdas de hidrógeno, entre otros. Los patrocinadores de la misma la calificaron como un instrumento comercial capaz de combatir el cambio climático. Japón, quien apoyó la propuesta, apuntó que la misma se podría mejorar aún más desde el punto de vista del cambio climático si incluyesen automóviles híbridos (de los cuales es un productor líder mundial).

Tras la presentación de la propuesta, las críticas no se hicieron esperar. El Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, dijo que la lista de los EE.UU. y la UE no incluía el “único producto cuyo efecto sobre el cambio climático se encuentra demostrado – tal como es el etanol”. Agregó que en Brasil el etanol ha evitado la producción de 670 millones de toneladas de CO₂ en los últimos 30 años. De la misma forma, la propuesta no incluye el biodiesel.

En el área de los servicios ambientales, las discusiones en la OMC, que anteceden a la Conferencia de Bali, han recibido mucho menos atención. Sin embargo, todo parece indicar que las mismas adolecen del mismo sesgo proteccionista y procomercio. Los servicios ambientales discutidos se refieren únicamente a servicios producidos por los seres humanos, tales como servicios de control y mitigación de final de tubo. Mientras que los servicios prestados por los ecosistemas, tales como la fijación de CO₂, no se discuten.

El Plan de Acción de Bali

Por primera vez en la historia 187 países del mundo, incluyendo a los mayores emisores de CO₂, reconocieron la urgencia del cambio climático y su origen antropogénico. La Conferencia de Bali produjo un plan de acción que, si bien fue desmembrado de sus objetivos específicos durante las negociaciones, contiene algunos avances. El Plan establece que las negociaciones durante los próximos dos años deben resultar en un acuerdo de “largo plazo” para reducir las emisiones de CO₂ después de 2012, cuando venza el Protocolo de Kyoto. Borradores iniciales de la Conferencia contenían la obligación de que los países desarrollados redujeran sus emisiones entre 25-40% para 2020 tomando como referencia las emisiones de 1990. La idea era lograr reducciones en las emisiones que estabilizaran la temperatura en no más de dos grados Celsius arriba de niveles preindustriales, una meta que la comunidad científica consideró necesaria para evitar efectos irreversibles del cambio climático. Ambas metas fueron descartadas del texto final.

Sin embargo, el Plan de Acción de Bali compromete a todos los países desarrollados parte de la Convención sobre el Cambio Climático a “medir, reportar y verificar compromisos o acciones de mitigación nacionales apropiados, incluyendo limitaciones de emisiones cuantificables y objetivos de reducción”. Los países en desarrollo parte de la Convención tienen un compromiso menor pues deben “realizar acciones nacionales apropiadas de mitigación”, y para ello contarían con la ayuda y transferencia de tecnología de los países desarrollados.

Algunas medidas y propuestas sobre la mesa

Según el IPCC, las tecnologías necesarias para producir energías limpias se encuentran actualmente disponibles o bien se espera que lo estén en las próximas décadas. Sin embargo, es imperativo que existan los incentivos apropiados y efectivos para su desarrollo, adquisición, uso y difusión.

En este sentido, existen varios mecanismos de mercado aplicables. Uno de ellos sería la imposición de impuestos directos a la producción de carbono, que para el Informe de Desarrollo Humano del PNUD se fijarían en \$10 a \$20/t de CO₂ en 2010, con aumentos anuales de \$5 a \$10/t de CO₂,

hasta llegar a un nivel de \$60 a \$100/t de CO₂. Se considera que lo anterior brindaría certeza y seguridad a empresarios e inversores y que se constituiría en un importante incentivo para trasladarse a la utilización de energías más limpias.

También relativo a medidas arancelarias, la imposición de cargas a bienes producidos con altas emisiones o a bienes generadores de altas cantidades de emisiones podría ser otro instrumento a considerar. Eso sí, sería fundamental realizarlo dentro de un sistema de certificación y de cooperación internacional que llevase implícita la transferencia de tecnologías y de apoyo a las economías en desarrollo, pues, de lo contrario, las medidas terminarían constituyéndose en prohibitivas para los países pobres y en última instancia, en barreras técnicas al comercio. A este respecto, los países ricos tienen capacidad en recursos económicos y humanos para destinar a la investigación, desarrollo y comercialización de tecnologías limpias, pero más aún, tienen la deuda histórica con los países pobres de apoyarles en la adquisición de estas tecnologías y por ende normalizar y generalizar su uso, conllevando a una “descarbonización” de las economías.

Otro mecanismo sería la instauración de sistemas de emisiones de carbono con límite de emisiones máximo. Esto último sería el punto fuerte de estos sistemas pues las empresas que sean capaces de reducir sus emisiones pueden vender sus derechos “sobrantes” a otras, pero el límite máximo general impuesto por el gobierno no puede ser superado.

El tema de la energía es trascendental. Para el Informe de Desarrollo Humano, el mercado internacional debe abrirse a los biocombustibles que son producidos más eficientemente y que tienen más capacidad de reducir las emisiones de carbono.

Las regulaciones internacionales, ya sea dentro de un marco global de emisiones o bien haciendo uso de las distintas herramientas que provee la OMC, es ciertamente un paso necesario para avanzar en la consecución de metas con un real impacto para garantizar la sostenibilidad - ambiental y social - de las economías, más allá de fines de este siglo. Sin embargo, está claro que mientras no se hagan cambios profundos en los hábitos de consumo y en las actitudes depredatorias que ha asumido la humanidad, ninguna norma internacional logrará sacarnos de lo que en el informe Stern se denomina como

“el mayor y más generalizado fracaso del mercado jamás visto en el mundo”.

Como lo dijera en la XXXVII Asamblea General de la Organización de Estados Americanos la entonces Ministra ecuatoriana de Relaciones Exteriores, María Fernanda Espinoza, debemos aprovechar que estamos ante “la posibilidad de crear un nuevo modelo de desarrollo en el que las relaciones sociales de producción, distribución y consumo, tengan un carácter verdaderamente democrático, equitativo y en armonía con la naturaleza, como alternativa al actual modelo caracterizado por el sobreconsumo, el desperdicio de bienes y servicios, y el individualismo económico, además de la degradación ambiental”⁷.

¹ El Informe Stern: La economía del cambio climático fue encargado por el gobierno británico al economista Sir Nicholas Stern y fue publicado en octubre de 2006. Disponible en http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm

² United Nations (2007, 17 de noviembre). *Secretary-General's address to the IPCC upon the release of the Fourth Assessment Synthesis Report*. Consultado el 21 de noviembre en <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=2869>

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (2007). Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. Disponible en http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_sp_complete.pdf

⁴ Op cit 2.

⁵ Término acuñado en 2005 por Tim Lang, Profesor de Política Alimentaria en City University, Londres. Coautor con Michael Heasman del libro *Food Wars: The Global Battle for Mouths, Minds, and Markets*. London: Earthscan, 2004.

⁶ Shui, Bin & Harriss, Robert. (2007). Talking Carbon: Implications of US-China Trade. En *Climate, Equity and Global Trade*. Selected Issue Briefs No. 2. Ginebra: ICTSD.

⁷ Organización de Estados Americanos -OEA- (2007, 4 y 5 de junio). *OAS Webcast. Transmisión en vivo de las sesiones de la XXXVII Asamblea General de la OEA*. Disponible en <http://www.oas.org/OASpage/Live/OASlive.asp#>

Agricultura: Sin avances significativos, pero con la voluntad de ir hacia adelante

Las conversaciones sobre la agricultura en la OMC se cubrieron de un cierto optimismo en las últimas semanas. Mientras tanto, los delegados comerciales se esfuerzan por reducir sus diferencias.

La razón principal que generó el cambio de atmósfera podría ser el hecho de que los Miembros se han enfocado en encontrar la solución para una serie de temas que habían permanecido ‘trabados’ por años. El Embajador Crawford Falconer, quien preside dichas conversaciones, dijo en noviembre último que en la mesa de negociaciones había algunas ideas para llegar a un acuerdo, y que las mismas no habían sido rechazadas del todo. Él sostuvo que la voluntad existente es tratar de hacer avanzar las cosas.

Competencia de las exportaciones

Los negociadores han informado estar próximos a llegar a un consenso sobre la competencia a las exportaciones. Las discusiones se centraron en los documentos de trabajo preparados por el Crawford Falconer en el mes de noviembre. Los cuatro documentos, con un alto contenido técnico, se enfocaron en el financiamiento a las exportaciones, empresas comerciales del Estado y ayuda alimentaria.

Los Miembros habían resuelto en la Conferencia Ministerial de Hong Kong el asunto más conflictivo de este pilar de las negociaciones agrícolas. En dicha oportunidad se había convenido finalizar con los subsidios a las exportaciones para 2013. El presidente Falconer propuso desde entonces, que los países en desarrollo (PED) terminen con dichas prácticas para 2016. Las últimas notificaciones hechas ante la OMC indican que sólo un pequeño grupo, dentro de los diez PED a los cuales les está permitido implementar tales ayudas, están haciéndolo actualmente.

Las últimas propuestas de Falconer solicitaban mayores detalles en el tratamiento de otras formas de ayuda a las exportaciones. Él sugirió que los programas sobre créditos a las exportaciones de los países desarrollados (PD) deberían autofinanciarse en un plazo no mayor a cinco años. En el caso de los PED el plazo sería de 6 a 7 años y medio. El periodo de reembolso de dichos créditos no debería superar los 180 días para los PD y 360 para los PED. Se acordó también

que los compromisos de los Miembros en la materia, deberían cubrir cualquier elemento relacionado con los subsidios a las exportaciones en las empresas comerciales del Estado.

Por otro lado, la ayuda alimentaria internacional debería estar basada en las necesidades de los países receptores y no exclusivamente ligadas ‘directa o indirectamente’ a las exportaciones comerciales de bienes y servicios de los donantes. Preferiblemente, la ayuda alimentaria debería ser pagada en efectivo y producida a nivel local o regional.

Además, los países proveedores de ayuda deberán asegurarse que las donaciones en especie no desplacen a los productos locales o sus substitutos, disposiciones que no se aplicarían para la ayuda alimentaria en casos de emergencia. Una cuestión que resta dilucidar es si los países receptores pueden vender el alimento recibido en donación para disponer de más dinero en efectivo, cuando no se trate de una situación de emergencia.

Excepciones al acceso a los mercados

Los Miembros también intentaron aclarar un poco más el uso de las flexibilidades que servirán para hacer frente a la reducción arancelaria. No obstante no se haya registrado ningún avance significativo, el presidente Falconer sugirió algunos números para su discusión.

Por ejemplo, Falconer preguntó si los Miembros aceptarían que los PED designen entre el 8 y 12 por ciento de sus líneas arancelarias como ‘especiales’. Se trata de productos sujetos a escasa o ninguna reducción arancelaria, basándose en cuestiones como la seguridad alimentaria, el sustento de los agricultores y el desarrollo rural.

En el proyecto de texto elaborado en julio último, Falconer se había abstenido de adelantar cifras. El presidente subrayó que los Miembros podrían desarrollar más bien indicadores para una selección de productos especiales (PE). La coalición de PED llamada G-33, prefirió esta última opción.

Un progreso menor se registró en los dos temas claves que dividen a los Miembros, respecto del Mecanismo de Salvaguardia Especial (MSE), que será utilizado por los PED. El primer tema es si los países pueden, de manera temporal, elevar las tarifas por encima de los aranceles consolidados en la OMC. El otro tema es si dicha salvaguardia sólo podrá ser aplicada cuando las estadísticas muestren un aumento en las importaciones y una caída en los precios.

Los Miembros continúan luchando con las cuestiones técnicas referentes al uso de información sobre los patrones de consumo. Tales indicadores se usarán para expandir el volumen de las cuotas de importaciones que serán ampliadas a cambio de proteger algunos productos agrícolas ‘sensibles’ de las potenciales reducciones. Sin embargo, son muy pocos los países que cuentan con estadísticas precisas que les permitan determinar claramente la parte de mercado que posee un producto en particular. Como una posible solución, el Presidente Falconer propuso establecer un ‘piso’ mínimo o bien establecer una expansión mínima de la cuota de importación.

Productos tropicales

No se ha logrado ningún avance respecto del mandato de Doha para la agricultura, referente a la más completa liberalización de los productos tropicales o de los productos cultivados como alternativa a los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos. Este tema es de suma importancia para muchos países latinoamericanos, quienes el 1° de noviembre presentaron una extensa lista de productos tropicales/alternativos, incluyendo a las bananas y el azúcar, así como frutas, arroz, cebollas, flores y tabaco. El Grupo de países de África, Caribe y Pacífico busca extender el periodo de implementación de las reducciones arancelarias para productos como bananas y azúcar. De esta forma intenta evitar la rápida erosión de sus preferencias. Finalmente el Grupo también solicitó el establecimiento de un órgano especial, que asegure que los compromisos se han implementado íntegramente.

AMNA las posiciones no son convergentes, sino más bien divergentes

La gran cantidad de solicitudes pidiendo mayor flexibilidad respecto de las reducciones arancelarias en los bienes industriales han generado profundas divisiones entre los Miembros de la OMC.

Las negociaciones sobre acceso a los mercados no agrícolas, que se llevaron a cabo en noviembre ayudaron muy poco al Presidente de dicho comité, Don Stephenson, en la revisión del proyecto de texto sobre las modalidades, que él mismo presentara en julio último. La mayoría de los Miembros de la OMC había rechazado dicho texto por considerarlo poco balanceado con respecto a la reducción arancelaria propuesta a los países desarrollados (PD) y aquella propuesta a los países en desarrollo (PED). Otra crítica fue la diferencia que existiría en el nivel de ambición de dicho texto y aquel preparado por su par de agricultura.

Las últimas conversaciones sobre acceso a los mercados industriales se enfocaron en las excepciones para los PED respecto de la fórmula de reducción arancelaria general. Según el texto actual, dicha fórmula afectará los aranceles de unos 30 PED (incluyendo a la mayoría de las economías emergentes más grandes). El resto podrá beneficiarse de reducciones menos drásticas, entre estos países se encuentran las economías pequeñas y vulnerables. El proyecto de texto presentado en julio permitiría a dichos países seleccionar el diez por ciento de los productos afectados por las reducciones arancelarias y someterlos a una reducción 50 por ciento menor de aquella establecida por la fórmula, siempre y cuando dicha maniobra no cubra más de un décimo del valor de las importaciones de productos manufacturados. La otra posibilidad es que dichos países excluyan el cinco por ciento de las líneas arancelarias de la reducción, pero las mismas no deberán superar el cinco por ciento del valor total de las importaciones.

Pedidos recientes

Los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) reiteraron su pedido para que se les permita realizar reducciones arancelarias menores. El bloque solicita una reducción diferenciada para el 16 por ciento de sus productos, sin que la misma esté sujeta a limitaciones de

volumen de importación. El MERCOSUR argumenta que un beneficio de esa naturaleza sería necesario para responder de manera adecuada a las diferentes sensibilidades, sin que se comprometa su arancel externo común. La Unión Aduanera de África del Sur también solicitó mayores flexibilidades.

Filipinas por su parte, pidió que se ejerza menos presión con las limitaciones en materia del valor de importación. En particular, solicitan que el 10 por ciento de las líneas arancelarias a las cuales se les aplicará la mitad de la reducción – establecida por la fórmula – pueda cubrir hasta un treinta por ciento del valor de las importaciones de productos manufacturados. Mientras tanto, Venezuela solicitó ser exceptuada de la fórmula de reducción arancelaria y a cambio ofreció consolidar sus aranceles en un porcentaje a determinar. Venezuela argumentó que el país debería gozar del trato especial – buscado por las economías que representan el 0.1 por ciento del comercio mundial de manufacturas – debido a que es altamente dependiente de los ingresos provenientes de las exportaciones de petróleo.

Los países menos adelantados (PMA) no tienen que reducir sus aranceles. No obstante, el grupo de los PMA solicitó al presidente de estas negociaciones, Don Stephenson, que inste a los PD a que eliminen todos los aranceles y las cuotas (y no solo el 97 por ciento de ellas, según lo convenido en la Reunión Ministerial de Hong Kong) aplicadas a las exportaciones provenientes de los PMA. Dicho grupo también solicitó simplificar las reglas de origen para el 3 por ciento de los productos restantes. Australia, la Unión Europea (UE), Nueva Zelanda y los Estados Unidos (EE.UU.) manifestaron que sus reglas de origen eran simples y transparentes.

Diferentes reacciones a los pedidos de flexibilidad

La mayoría de las solicitudes que pedían más flexibilidad se toparon con una fuerte

oposición. Canadá, EU, Japón, Noruega y los EE.UU. manifestaron que las excepciones existentes eran suficientes. Un grupo de PED liderados por Costa Rica y que incluía a Ecuador, México, Hong Kong, Perú, Singapur y Tailandia también se manifestaron en contra de dichas flexibilidades.

Contrariamente, Sudáfrica, en representación del grupo AMNA-11, defendió los pedidos del MERCOSUR y de las Filipinas. Dicho grupo incluye a Argentina, Brasil y a otros países como Egipto, la India, Indonesia y las Filipinas. La propuesta de República Bolivariana de Venezuela solamente recibió el apoyo de Cuba y Bolivia.

¿Son inevitables los cambios?

Aún los delegados de los países que no fueron críticos con el texto de julio sugirieron que Stephenson probablemente debería modificar sus parámetros para tener una posibilidad de llegar a una base para un acuerdo.

Un delegado de comercio manifestó que las posiciones no son convergentes sino más bien divergentes, haciendo referencia al dilema que enfrenta el presidente las negociaciones de AMNA al preparar el proyecto de texto revisado. “Puede que ahora, paradójicamente, tenga que ir hacia atrás para ir hacia adelante”, añadió la fuente. “Estas nuevas propuestas de flexibilidad tendrán que verse reflejadas de alguna manera, aunque esto no será fácil de digerir para los demás”.

Tanto el texto revisado de AMNA como aquel de agricultura tenían que ser presentados originalmente en noviembre pasado. Debido a las intensas negociaciones en agricultura (ver página 6), se espera que los mismos estén listos, a lo sumo, para finales de enero del año próximo. El presidente Stephenson ha sugerido que sin la participación de los Ministros no se podrá resolver ningún tema relacionado con el acceso a los mercados de productos industriales.

La supervivencia del tiburón: en algún lugar entre CITES y la OMC

Es sabido que la pesca excesiva está acabando con los recursos marinos mundiales y que los subsidios a esta actividad contribuyen de forma importante con esta práctica. La Ronda de Doha acordó examinar las disciplinas que regulan este tipo de ayudas, tomando en consideración la importancia del sector para los países en desarrollo. Este artículo examina la situación emblemática de la sobreexplotación del tiburón y el efecto que sobre esta práctica podría tener la nueva propuesta de subsidios pesqueros dentro del Comité de Grupo de Negociación de Normas de la OMC.

La pesca es la principal fuente de proteínas para unos 1.000 millones de personas alrededor del mundo, al tiempo que provee de empleo a otros 200 millones. Se estima que un 40% de la pesca entra al comercio mundial, siendo la mitad de esas exportaciones originadas en los países en desarrollo¹. No obstante, luego de un crecimiento de un 6% anual en los cincuenta y 2% anual hasta los ochenta, la actividad pesquera ha experimentado una tasa de crecimiento cero desde los noventa debido a la sobreexplotación.

La razón es una: la pesca por sobre los niveles de regeneración natural ha mermado la productividad de los recursos pesqueros. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), actualmente un 52% de los recursos pesqueros están plenamente explotados, un 25% sobreexplotados o exhaustos y solamente un 23% muestras posibilidades de expansión.

Un claro ejemplo de sobreexplotación se está dando con la pesca de tiburones. En el mercado asiático, donde la floreciente clase media consume sopa de aleta de tiburón como símbolo de su recién logrado poder adquisitivo, un kilogramo de aletas puede llegar a costar hasta \$400. El último estudio realizado por científicos del Colegio Imperial de Londres estimó que cada año se cazan entre 26 y 73 millones de tiburones para unas 2.29 millones de toneladas, con el propósito único de desaletearlos². Esta estadística, que no toma en cuenta los tiburones pescados para el consumo de su carne, es hasta 3 veces mayor que la cifra oficial reportada por FAO. Esto se debe a que los investigadores del estudio citado se infiltraron en las redes de tráfico ilegal en Asia, logrando de esta forma cuantificar volúmenes de comercio no reportados en las cifras oficiales. El principal mercado de destino de las aletas es China, mientras que los principales exportadores mundiales de partes de tiburón en 2004 fueron Taiwán y España con cuotas mundiales de 18

y 13% respectivamente. Les siguen, de lejos, países como Japón (5.6%), Panamá (5.6%), el Reino Unido (5.1%), Canadá (4.6%), Costa Rica (4.6%), Irlanda (4.2%), Chile (3.7%) y Namibia (3.3%)³.

Pero los asiáticos no son los únicos responsables de la debacle. Las especies de tiburón marrajo sardinero y mielga están siendo severamente agotadas por el sobre consumo en Europa. En el Reino Unido la mielga se sirve como "fish and chips" (pescado con papas fritas), en Alemania como "Schillerlocken" (panza de pescado) y, en Francia, se consume ahumado y fileteado. Los filetes de tiburón marrajo sardinero se consumen en Europa por toneladas⁴.

Esfuerzos Internacionales

Especialistas de la Unión Internacional para Conservación de la Naturaleza (UICN) advirtieron, ya en el año 1997, que las poblaciones de más de setenta especies se encontraban en un estado preocupante y pidieron el listado de 11 especies en los anexos del Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES), el tratado más efectivo para regular el comercio de especies en peligro por su mecanismo de operación y por la amplitud de países miembro (172 países actualmente). No obstante, hasta la fecha sólo se ha logrado consenso internacional para proteger tres de estas especies por CITES (Apéndice I):⁵ tiburón blanco (*Carcharodon carcharias*), tiburón ballena (*Rhincodon typus*), tiburón canasta (*Cetorhinus maximus*). De hecho, la última reunión de las partes en junio de este año rechazó las propuesta de la Unión Europea - apoyada por países como México y Algeria - de enlistar a los tiburones marrajo sardinero y mielga en el Apéndice II, pues solamente obtuvieron un 61% y 58% respectivamente de los votos. Recordemos que la inclusión o exclusión de especies requieren el 66% de los votos y es un asunto que pasa no sólo por reportes

científicos sino sobre todo por decisiones políticas. A pesar de ello, algunos auguran un mejor futuro para los tiburones en próximas reuniones, pues casi se obtuvo el margen de votos necesario. La Unión Europea (UE) ha asegurado que presentará de nuevo su propuesta en la próxima Conferencia de las Partes en el 2009.

Asimismo, en su congreso internacional de Bangkok en el 2005, la UICN dio a conocer un Plan Internacional de Acción para la Conservación y Manejo de los Tiburones, el cual requiere que todas las aletas de tiburón sean descargadas adheridas a su vástago, o a que vengan adheridas a su cuerpo que no supere el 5% del peso de los tiburones a bordo. Esta norma, con algunas deficiencias, ha sido adoptada por la UE. Los Estados Unidos (EE.UU.) por su parte han decidido prohibir la práctica del desaleteo y la UE la ha restringido. A nivel latinoamericano, tal vez el esfuerzo más importante provino de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT). El CIAT tomó como resolución que cada parte contratante, entidad pesquera u organización regional de integración económica debería implementar un plan de acción internacional para la conservación y ordenación de tiburones, y además deberá:⁶ (a) Tomar medidas para requerir que sus pescadores utilicen íntegramente la totalidad de sus capturas retenidas de tiburones; (b) Requerir a sus buques que las aletas que lleven a bordo no superen el 5% del peso de los tiburones a bordo hasta el primer punto de desembarque; (c) Prohibir a los buques pesqueros retener a bordo, transbordar, desembarcar o comercializar aletas obtenidas en contravención de la resolución; (d) Por último, se obliga a cada parte a que anualmente comunique a la CIAT los datos de captura, esfuerzo

por arte de pesca, descargas y comercio de tiburones por especie antes de cada 1º de mayo.

El rol de los subsidios a la pesca

No existen subsidios directos a la pesca del tiburón, sino a la pesca en general. Por lo tanto, nuevas disciplinas en este ámbito contribuirían con los esfuerzos internacionales por evitar la extinción de los escualos. En este sentido, en febrero de 2002 el Comité de Negociaciones Comerciales de la OMC creó el Grupo de Negociación sobre las Normas. En la Declaración de Doha, las “normas” abarcan tres temas: antidumping (que se conoce en la OMC como el artículo VI del GATT); subvenciones y medidas compensatorias, incluidas las subvenciones a la pesca; y acuerdos comerciales regionales (una nota informativa separada se ocupa de los acuerdos regionales).

Desde entonces, el autodenominado grupo de los “Amigos de los Peces” (integrado por Australia, Chile, Ecuador, los EE.UU., Filipinas, Islandia, Nueva Zelandia y Perú), dice que las subvenciones al sector de la pesca - que se estiman entre 14.000 y 20.500 millones de dólares anuales, o entre el 20 y el 25 por ciento de los ingresos - han dado lugar a la capacidad y la pesca excesivas. Aducen que, dadas las especiales características del sector, las subvenciones a la pesca causan perjuicio al comercio - al agotarse las poblaciones de peces se limita el acceso de otros participantes al recurso - a lo que no se puede hacer frente con las disciplinas actuales del Acuerdo sobre Subvenciones.

Por otro lado, países como Canadá, Corea, Japón y Taiwán han expresado escepticismo acerca del vínculo entre las subvenciones y la pesca excesiva. Aducen que el agotamiento de las poblaciones de peces se debe principalmente a la falta de una ordenación adecuada de los recursos pesqueros. Indican que los problemas actuales pueden ser resueltos dentro del sistema actual y que generar reglas específicas para las subvenciones a las pesquerías provocaría una fragmentación de las disciplinas de la OMC en estos campos. Finalmente, un tercer actor en este proceso ha sido el mundo en desarrollo. Efectivamente, los países en desarrollo buscan que la restricción a los subsidios no afecte sus propias posibilidades de fortalecer el desarrollo de sus costas y también la pesca artesanal.

Así las cosas, el pasado 30 de noviembre el Presidente del Grupo de Negociación sobre las Normas, el embajador Guillermo Valles Games (Uruguay) circuló un borrador de subsidios pesqueros que trata de tomar en cuenta los diferentes puntos de vista sobre el tema. El texto en cuestión ha sido incluido como el Anexo VIII del Acuerdo sobre Subvenciones y se aplicaría solamente a los subsidios marinos (no para pesca en ríos o lagos). El borrador divide los subsidios en prohibidos (Caja Roja), permitidos sin restricciones (Caja Verde) y permitidos siempre y cuando no se demuestren sus efectos adversos (Caja Ámbar)⁷. Entre los subsidios de la Caja Roja tenemos aquellos para la compra, construcción, reparación y modificación de barcos pesqueros y astilleros para barcos pesqueros, subsidios para costos operativos (combustible por ejemplo), mantenimiento de precios, subsidios al ingreso de los pescadores y pagos de derechos de pesca en mares de otros países. Adicionalmente, se prohíben los subsidios para la pesca que se abastezca en bancos sobre explotados.

Los subsidios de la Caja Verde son permitidos siempre y cuando exista un sistema de manejo pesquero que proteja de la sobreexplotación. Entre estos, el borrador incluye: subsidios para mejorar la seguridad de barcos y la tripulación, para la adopción de sistemas y prácticas de pesca que reduzcan los impactos ambientales (siempre y cuando la adopción de las técnicas no resultan en un aumento de la pesca), para la educación de pescadores y su reubicación en otras áreas económicas, así como subsidios de desempleo y finalmente subvenciones para programas de reducción de la flota pesquera.

Por su parte, no se definió una lista taxativa de apoyos para la Caja Ámbar. Se indica que cualquier subsidio no prohibido podría ser utilizado siempre y cuando no haya reclamos de otros países sobre los efectos perversos de los mismos. Esto incluye a las ayudas agrupadas bajo la última categoría: “Trato especial y diferenciado” (TED). Esta categoría toma en cuenta las necesidades de desarrollo de los países en desarrollo y los menos desarrollados. Según el TED, se permiten los siguientes apoyos para los países en vías de desarrollo, siempre y cuando exista un sistema de manejo pesquero nacional o regional: los subsidios de Caja Roja se permiten para los países menos adelantados, y para los países en vías de desarrollo pero sólo en relación con la pesca artesanal

efectuada en el mar territorial; no aplican las restricciones para ayudas a puertos, astilleros y el mantenimiento de precios; se permite la adquisición, reconstrucción y reparación de barcos pesqueros, siempre y cuando no sean mayores de 10 metros de largo. Además, para todos los países en desarrollo es posible subsidiar barcos mayores, siempre y cuando su operación se confíe a la zona económica exclusiva; además, se permiten los subsidios a los costos de operación.

Algo importante de mencionar es que en todos los casos anteriores, existe una inversión en la carga de la prueba⁸. De esta forma, cuando un país demande a otro por la presunta aplicación ilegal de subsidios, es el país demandando y no el demandante el que tiene que probar que su ayuda no está irrespetando las normas en cuestión. El borrador ya ha sido circulado entre los Miembros de la OMC y su discusión empezará en Ginebra en la última semana de enero del 2008.

Perspectivas

Es claro que el principal generador del desgaste de los recursos pesqueros - como en el caso del tiburón - es la falta de ordenación y manejo regional de los recursos pesqueros, además del aumento desmedido en el consumo. Como bien dijo Ghandi, el mundo tiene suficientes recursos para cada uno de nosotros, pero no suficientes recursos para la avaricia de cada uno de nosotros. No obstante y a pesar del declive en la pesca, países como Japón, la UE, los EE.UU, Corea, Japón, Taiwán y Rusia siguen entregando cantidades cuantiosas de subsidios para mejorar la infraestructura pesquera, el acceso a aguas de otros países, costos de capital, costos variables, ingreso, mantenimiento de precios, retiro y renovación de barcos.

Todo lo anterior genera una voraz maquinaria que sin lugar a dudas agrava la ausencia de un ordenamiento mundial en los recursos pesqueros. Es claro entonces que la sola eliminación de estos subsidios no acabará con la sobreexplotación - en esto llevan razón Corea, Japón y Taiwán - pero por lo menos su eliminación contribuirá a no agravar el problema. Aún más, la sola existencia de subsidios empeora el pobre ordenamiento pesquero, pues el exceso de inversión en capacidad de pesca incentiva la sobreexplotación, lo que a su vez socava el manejo marino efectivo generando así un círculo vicioso. De esta forma, la abundancia de recursos

provoca el incumplimiento de regulaciones pesqueras, la pesca ilegal en mares internacionales y zonas económicas exclusivas de países en desarrollo con poca capacidad de fiscalización e inclusive el rechazo a las opiniones técnico-científicas sobre el agotamiento de los recursos⁹.

El círculo vicioso debe romperse por algún lado y en este momento de crisis para recursos como el tiburón, podría ser más sencillo disciplinar los subsidios a la pesca que poner de acuerdo al mundo sobre un sistema de manejo de los recursos marinos. Por eso el texto del Embajador Valles Games ha sido bienvenido por la comunidad ambiental internacional, aunque su futuro sea incierto. Probablemente habrá una multiplicidad de modificaciones durante la discusión del mismo. Aún así, lo que sí es cierto es que el centro de atención de los debates ha evolucionado significativamente desde el comienzo de la Ronda de Doha: ya no es la cuestión de si habrá nuevas disciplinas, sino el enfoque y la estructura de esas disciplinas¹⁰. Lo anterior, aunado a los esfuerzos regionales como el CIAT, pero sobre todo la posible inclusión de nuevas especies de peces en las listas del comercio regulado de CITES - algo que ha sido vital para salvar especies marinas de la extinción, tales como las ballenas - podrían darle por fin un respiro los recursos pesqueros y en especial al tiburón.

¹ Porter, G. (2001) Fisheries Subsidies and Overfishing: Towards a Structured Discussion.

United Nations Environment Programme , Environment and Trade 16.

² Clarke, S. et al. (2006). Global estimates of shark catches using trade records from commercial markets. Ecology Letters 9, pp. 1115-1126.

³ Lack, M. & Sant, G. (2006). Confronting Shark Conservation Head On! Cambridge: TRAFFIC International.

⁴ Internacional Fund for Animal Welfare (2007, 8 de junio). Los gobiernos confrontan el comercio por Internet en la CITES pero debilitan la protección de los tiburones. Comunicado de prensa disponible en <http://www.ifaw.org/ifaw/general/default.aspx?oid=216234>

⁵ En este sentido ver: <http://www.cites.org/eng/app/appendices.shtml>

⁶ Resolución C-05-03 CIAT 24 de junio del 2005, Lanzarote, España

⁷ Doc. TN/RL/W/213

⁸ Benitah, M. (2007, Junio). Ongoing WTO Negotiations on Fisheries Subsidies. The American Society of International Law. disponible en <http://www.asil.org/insights/insigh136.htm>

⁹ Benitah, M. Op. Cit.

¹⁰ Ibid.

Un enfoque de la protección de la propiedad intelectual compatible con la competencia

Carlos Correa *

La relación entre la protección de la propiedad intelectual y una competencia justa presenta retos difíciles para los diseñadores de políticas, particularmente en los países en desarrollo (PED) que tienen poca experiencia en la aplicación de leyes y políticas de competencia.

Mientras la legislación sobre propiedad intelectual somete los bienes intelectuales al control exclusivo de los propietarios de los derechos, las leyes de competencia buscan evitar las barreras de mercado y beneficiar a los consumidores al garantizarles que una multiplicidad de proveedores de bienes, servicios y tecnologías puedan competir eficazmente entre sí.

Las leyes de competencia pueden aplicarse para remediar las prácticas anticompetitivas relacionadas con la adquisición y el ejercicio de derechos de propiedad intelectual (DPI). Sin embargo, muchos PED no cuentan con leyes de competencia ni mecanismos eficaces para su implementación. Dichos países podrían asumir un enfoque más amplio de políticas de competencia para enfrentar la relación entre propiedad intelectual y competencia, asegurándose de que ciertas regulaciones que influyen directamente en el acceso al mercado y la exposición a la libre competencia de los derechos de propiedad intelectual – como las relacionadas con la aprobación de la comercialización de productos farmacéuticos y agroquímicos – estén diseñadas y se apliquen de manera tal que estimulen la competencia.

En efecto, los PED pueden adoptar su propio enfoque hacia las leyes de competencia y los derechos de propiedad intelectual, pues no existen reglas internacionales (excepto por el Artículo 40 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio de la OMC (ADPIC) que restrinjan su capacidad de sancionar el comportamiento anticompetitivo relacionado con la propiedad intelectual. Por ejemplo, podrían incluir disposiciones en las leyes nacionales de competencia para enfrentar situaciones en las que los DPI se utilicen para cobrar precios excesivos por tecnologías protegidas o para impedir el acceso a las mismas.

La ‘negativa a comerciar’ y la teoría de las ‘facilidades esenciales’

La competencia brinda un fuerte incentivo para desarrollar nuevas tecnologías en ciertos campos. Incluso en los casos en que un país otorgue protección de DPI, los gobiernos pueden adoptar medidas para mitigar la monopolización de las tecnologías y promover la competencia. Por lo tanto, aunque el Artículo 31(b) del Acuerdo sobre los ADPIC se refiere únicamente a la negativa a una licencia voluntaria como una *condición* para la emisión de una licencia obligatoria, la negativa unilateral a conceder la licencia de una patente en forma voluntaria (lo cual se conoce como ‘negativa a comerciar’) puede ser un motivo autónomo para la emisión de una licencia obligatoria. Ese tipo de cláusulas se ha contemplado en una serie de leyes nacionales de patentes.

Algunos países también han considerado la posibilidad de permitir que terceros utilicen los inventos bajo patente en casos de negativa a comerciar, en el contexto del concepto de las ‘facilidades esenciales’. Esa doctrina se aplica cuando una empresa que controla una facilidad esencial le niega a otra empresa el acceso razonable a un producto o servicio que esta debe obtener para competir con aquella.

Aunque algunas decisiones de los tribunales estadounidenses indican que la información puede constituir una facilidad esencial, el grado de aplicación de esta doctrina a los casos de propiedad intelectual es incierto. Según las leyes de la Comunidad Europea, una ‘facilidad esencial’ puede incluir un DPI. El propietario de un DPI no tiene derecho a excluir a sus competidores del uso de sus derechos cuando una licencia de los mismos resulta esencial para la competencia; es decir, la negativa a

conceder licencias impide la introducción de un producto nuevo o permite que el propietario de los derechos monopolice un mercado secundario.

Los PED podrían aprender lecciones interesantes de la aplicación de los conceptos de ‘negativa a comerciar’ y ‘facilidades esenciales’ en los países desarrollados. Sin embargo, no existen modelos rígidos, y los PED tienen la libertad de elaborar sus propias versiones de leyes de competencia con el fin de responder a sus intereses públicos.

Las patentes y las políticas de competencia

El respeto a los DPI en un marco de leyes de competencia se fundamenta en el supuesto de que la propiedad intelectual se obtuvo legalmente. Las leyes de competencia pueden aplicarse cuando un DPI específico no se obtuvo de una manera apropiada o simplemente no se justifica (por ejemplo, porque el propietario de los derechos engañó a la oficina de patentes). Además, los bajos estándares de patentabilidad y las deficiencias en la inspección de patentes podrían conducir a la emisión de patentes de ‘mala calidad’, las cuales obstaculizan la competencia. La adquisición de derechos de patente para desarrollos frívolos o que contienen afirmaciones demasiado amplias puede dar motivos para una intervención anticompetencia, incluso en aquellas jurisdicciones donde la propiedad intelectual se considere esencialmente compatible con las leyes de competencia.

La acumulación de derechos privados en ‘paquetes de patentes’ también podría tener efectos anticompetitivos. Por ejemplo, esto podría suceder si el ‘paquete’ se usa en forma inapropiada para extender el poder de mercado de las patentes legítimas a las ilegítimas, o para coaccionar a una parte a que conceda licencias de patentes que habría preferido evitar. Las ‘selvas de patentes’ también podrían suscitar inquietudes sobre las leyes de competencia, ya que la cooperación entre competidores (incluyendo las licencias bilaterales) podría ser necesaria para atravesar dichas selvas, con lo cual, en última instancia, se limitaría la competencia. Las ‘peticiones fraudulentas’ también podrían sentar una base para una demanda según las leyes de competencia. La Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos (EE.UU.), por ejemplo, ha intervenido en algunos casos de patentes obtenidas en forma fraudulenta.

Otros elementos de un régimen de PI pro-competencia

Aunque buena parte de la bibliografía acerca de los DPI y las leyes de competencia se centra en las patentes, el comportamiento anticompetitivo también puede surgir en el contexto de otros derechos de propiedad intelectual. Los derechos de autor, por ejemplo, se han visto involucrados en importantes disputas legales en torno a la competencia. Varios estudios han demostrado que los derechos de autor crean poder monopólico, y que se está presentando una concentración progresiva en la mayoría de los mercados de bienes de información, tanto a nivel nacional como internacional. Los efectos anticompetitivos de la protección de los derechos de autor del software, y de las interfaces en particular, han sido centrales en varios casos, notablemente los que involucran a Microsoft. Las preocupaciones en torno a las leyes de competencia también han brotado con frecuencia en relación con las sociedades de gestión de derechos de autor. En algunos casos también se ha observado una tensión fundamental entre los objetivos de las marcas registradas y las leyes de competencia.

Asimismo, una exigencia desmedida de *cumplimiento* de los DPI puede desembocar en conductas anticompetitivas. En particular, las órdenes judiciales preliminares pueden usarse eficazmente para impedir la competencia legítima. Por eso, los tribunales en los EE.UU. y Europa generalmente han sido muy cautelosos al conceder órdenes judiciales en los casos relacionados con patentes. También pueden usarse medidas en frontera con intenciones anticompetitivas.

Las medidas para exigir el cumplimiento deberían permitir la protección de los intereses legítimos del propietario del derecho, pero a la vez proteger contra los abusos que podrían distorsionar la competencia de manera injustificada. En los EE.UU. el concepto de litigio ‘fraudulento’ se puede aplicar en los casos de abusos de procedimientos legales, en especial cuando una acción legal está basada en DPI que hayan sido adquiridos en forma fraudulenta o con base en una teoría legal obviamente incorrecta. Igualmente, es aplicable en derechos válidos que se sepa que no pueden hacerse cumplir, o cuando el demandante sabía que no hubo violación.

Las disposiciones de la concesión de licencias obligatorias se pueden incluir

en las leyes de propiedad intelectual y las de competencia. El Artículo 31(k) del Acuerdo sobre los ADPIC explícitamente prevé la concesión de tales licencias en el caso de las patentes. En los EE.UU., los motivos para otorgar licencias obligatorias según las leyes de competencia, han incluido el uso de patentes como base para la fijación de precios o los carteles de restricción del acceso, la conclusión de fusiones que concentran el mercado (en las que las patentes han desempeñado un papel importante) y las prácticas que extienden el alcance de las restricciones de patentes más allá de los límites del asunto patentado. Las licencias obligatorias también pueden emitirse cuando las licencias bilaterales limiten de manera indebida la competencia, particularmente en los casos relacionados con tecnologías sustitutas, es decir, tecnologías que compiten real o potencialmente entre sí, independientemente de sus características intrínsecas.

Las ‘patentes mancomunadas’ ofrecen otra situación que podría estar sujeta al análisis desde la perspectiva de las políticas de competencia. Si bien tales patentes mancomunadas pueden utilizarse con fines favorecedores de la competencia, también pueden facilitar la colusión tácita en una multiplicidad de mercados y permitir que los miembros del grupo impongan términos abusivos a quienes no sean miembros y deseen tener acceso a las tecnologías en cuestión.

Finalmente, hay una serie de áreas en las que los DPI desempeñan un papel importante y donde las acciones de los gobiernos determinan en forma contundente las relaciones competitivas. Tal es el caso de las regulaciones que determinan los requisitos para la aprobación de la comercialización de productos farmacéuticos y agroquímicos. El sistema *sui generis* de ‘exclusividad de datos’ que se aplica en algunos países (y se promueve mediante acuerdos de libre comercio) confiere un derecho temporal al uso exclusivo de dichos datos al primer solicitante (generalmente la compañía que desarrolló un producto nuevo), con lo cual se excluye la competencia de los genéricos durante el período de exclusividad.

Las restricciones a la competencia también podrían surgir a partir de la llamada ‘vinculación patente-registro’, según la cual una autoridad nacional de salud no puede aprobar un medicamento sin el consentimiento del dueño de las patentes que lo cubren.

Algunas recomendaciones

En conclusión, la legislación sobre propiedad intelectual no puede diseñarse y aplicarse de manera aislada de otras disciplinas legales, particularmente las leyes de competencia. El enfoque de ‘políticas de competencia’ indica que la creación y conservación de las condiciones para la competencia y el grado de exposición de los mercados a la libre competencia en el área de los DPI no es labor exclusiva de las autoridades encargadas de las leyes de competencia o antimonopolio. La definición del equilibrio adecuado entre la competencia y los derechos de propiedad intelectual es una meta que debe alcanzarse a través de una diversidad de políticas y regímenes.

Se pueden hacer varias recomendaciones a los países en desarrollo, a saber:

- establecer o fortalecer las leyes de competencia con el fin de controlar, *inter alia*, los posibles abusos que emergen de la adquisición y el ejercicio de los DPI;
- considerar las implicaciones para la competencia de diversas políticas y regímenes que determinan el acceso al mercado, como la aprobación de comercialización de los productos farmacéuticos y agroquímicos;
- garantizar una coordinación adecuada entre el organismo encargado de las leyes de competencia y otros organismos cuyas decisiones influirían en la estructura y la operación del mercado, con el propósito de mantener un ambiente competitivo;
- utilizar plenamente las flexibilidades permitidas por el Acuerdo sobre los ADPIC para determinar los motivos para la concesión de licencias obligatorias para remediar las prácticas anticompetitivas relacionadas con los derechos de propiedad intelectual;
- considerar, en particular, la emisión de licencias obligatorias en los casos de ‘negativa a comerciar’;
- aplicar la doctrina de las ‘facilidades esenciales’ para enfrentar las situaciones de control de tecnologías esenciales, tomando en cuenta las condiciones pertinentes del mercado y las necesidades públicas;
- elaborar políticas, incluyendo directrices, para prevenir y corregir abusos en la adquisición y el cumplimiento de los DPI;
- afrontar las situaciones que normalmente conducirían a conductas anticompetitivas, como los ‘paquetes de patentes’ y las ‘selvas de patentes’;
- adoptar directrices para el uso de oficinas de patentes que impidan la emisión de patentes frívolas o de baja calidad, así como las patentes con demandas muy amplias, que podrían usarse para refrenar indebidamente la competencia legítima y bloquear la innovación; y
- evitar las disposiciones de ‘vinculación’ y la exclusividad de datos, con el fin de promover la competencia en los mercados de productos regulados.

** Director del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico (CEIDIE) de la Universidad de Buenos Aires. El autor adaptó este artículo a partir de su estudio, de próxima aparición, titulado ‘La propiedad intelectual y las leyes de competencia: exploración de algunos temas de relevancia para los países en desarrollo’. ICTSD. 2007*

¿Obstaculiza el FMI los caminos al desarrollo orientado por el comercio?

Aldo Caliarí*

La última revisión que el Fondo Monetario Internacional hizo de sus criterios para la supervisión de las políticas cambiarias de los gobiernos miembros, amenaza con reducir drásticamente las opciones de crecimiento, creación de empleo y diversificación de las economías de los países en desarrollo.

El pasado junio, el FMI decidió hacer algunas modificaciones a las directrices principales de implementación del Artículo IV de su Convenio Constitutivo¹. Las directrices, emitidas originalmente en 1977, regulan el papel del Fondo en la supervisión de las políticas cambiarias de los países miembros. Irónicamente, estas revisiones reducirán el espacio de las políticas necesarias para que los países en desarrollo apliquen satisfactoriamente un modelo de crecimiento orientado por el comercio y las exportaciones, precisamente el tipo de modelo que el Fondo y su institución hermana, el Banco Mundial, durante más de veinte años han predicado que debieran usar los países en desarrollo.

Esto explica la fuerte reacción del Grupo de los 24, una coalición de países en desarrollo que forman parte del FMI.

Cuando se dieron a conocer los planes para la nueva redacción de la decisión, el grupo expresó su preocupación de que “ampliar los principios para la orientación de los miembros en la decisión hace menos clara la distinción entre la supervisión de las políticas cambiarias y la supervisión de las políticas nacionales”.

El Directorio del FMI recalcó que la decisión de 2007 no ‘crearía nuevas obligaciones para los miembros’. Sin embargo, los cambios incluidos en el nuevo documento están lejos de ser intrascendentes, especialmente para una serie de países que han sido capaces de establecer las condiciones cambiarias necesarias para tener la oportunidad de sacarle provecho al comercio en términos de acumulación de capital y desarrollo.

Las nuevas directrices reiteran que un “miembro debe abstenerse de manipular los tipos de cambio o el sistema monetario internacional con miras a evitar un ajuste efectivo de la balanza de pagos u obtener una ventaja competitiva desleal frente a los demás miembros”. Pero a los principios existentes hasta la fecha para guiar la valoración por parte del Fondo de lo que constituye una ‘manipulación’, se ha añadido otro que dice: “Un miembro debe evitar políticas cambiarias que se traduzcan en inestabilidad externa”. La decisión de 1977 también incluía una lista de eventos que “exigirían una revisión exhaustiva y podrían indicar la necesidad de entablar una discusión con el miembro”. A dicha lista, las directrices revisadas agregan ‘desalineación fundamental del tipo de cambio’ y ‘déficits o superávits de la cuenta corriente cuantiosos y prolongados’.

Como resultado, todo lo que requieren las políticas de un miembro del FMI para hacerse censurables es que vayan en detrimento de una noción poco precisa de 'estabilidad externa'. De hecho, según el ex Director Gerente, el Sr. Rodrigo Rato, las nuevas directrices tienen el propósito de colocar la inestabilidad externa en el centro del sistema de supervisión.

Las declaraciones oficiales, tales como las del Primer Subdirector Gerente del FMI, John Lipsky, sostienen que la decisión tuvo un gran apoyo. Sin embargo, su explicación contrasta marcadamente con declaraciones dadas por el Director Ejecutivo del FMI para China, Ge Huayong, quien ha manifestado que las directrices fueron aprobadas por "una minoría de países desarrollados que cuentan con muchos derechos de voto". Los informes de noticias mencionan al menos dos naciones que no respaldaron los cambios.

¿Apuntar a las historias exitosas de países en desarrollo?

La nueva decisión emerge tras meses de presión de los Estados Unidos (EE.UU.) sobre el FMI para persuadir al gobierno chino a reevaluar el tipo de cambio del yuan, al cual muchos estadounidenses culpan por el déficit comercial creciente de su país. Es posible que no sea una coincidencia que la decisión use la expresión 'desalineación fundamental del tipo de cambio', la cual es prácticamente una copia de la terminología utilizada en un proyecto de ley –considerado por muchos como una respuesta al creciente resentimiento contra los bienes baratos importados de China – que actualmente está bajo estudio en el Congreso de los Estados Unidos (Ver *Bridges*, Año 11, No.4 página 12).

La decisión representa un paso hacia atrás no solo para China, sino para cualquier país en desarrollo que esté esforzándose por alcanzar el desarrollo a través de las exportaciones. En los últimos años, y especialmente como reacción ante el colapso de 1997, varios países en desarrollo asiáticos han buscado aumentar sus niveles de reservas como medida de prevención contra un ataque especulativo, y han evadido la necesidad de recurrir al FMI. Las compras masivas de moneda extranjera hechas por estos países, han dado como resultado el favorecimiento de tipos de cambios reales bajos, con los efectos igualmente fortalecedores de mejorar su competitividad

y acumular superávits de cuenta corriente de proporciones considerables. Al mismo tiempo que los mayores ingresos por las exportaciones presionaron a sus monedas a que se apreciaran, también se promovieron intervenciones adicionales en las entradas de capital y en el mercado cambiario para mantener a las monedas en ese nivel bajo.

Algunos países de América Latina han seguido la misma tendencia, particularmente Argentina. Después del colapso del tipo de cambio fijo del peso en paridad uno a uno con el dólar tras la crisis financiera del 2002, el mantenimiento continuo de un tipo de cambio competitivo para las exportaciones es uno de los factores clave de las tasas de crecimiento exitosas que el país ha logrado mantener por cuatro años consecutivos². Vale la pena resaltar que Argentina no podría haber mantenido este régimen si no hubiese podido reembolsar anticipadamente sus préstamos pendientes con el FMI, el cual insistía en la flotación del tipo de cambio como condición para renovar su acuerdo de préstamo.

Rechazar el papel de los tipos de cambio como herramientas útiles para las políticas

La utilización del tipo de cambio como un instrumento para mejorar el rendimiento comercial de los productores nacionales, se basa en una valoración rigurosa de las experiencias históricas de aquellos países en desarrollo que se han desarrollado satisfactoriamente mediante el comercio. En opinión de algunos economistas, todos los países que lo han hecho fueron capaces de "mantener tipos de cambio atractivos para los exportadores durante largos períodos de tiempo"³. Por otro lado, frecuentemente la revaluación de los tipos de cambio ha tenido un impacto negativo sobre las expectativas de competitividad, ingresos y crecimiento⁴.

Además, como ha señalado la UNCTAD, el tipo de cambio es un instrumento importante para crear políticas que les brinden a los productores nacionales incentivos a través de ganancias para que inviertan en sectores de exportaciones no tradicionales. Por lo tanto, un precio real de la moneda bajo no solo puede ayudar a incrementar el volumen de las exportaciones, sino también a diversificar su composición. Algunos, como Dani Rodrik, incluso llegan a decir que "posiblemente una depreciación del tipo de cambio real

creíble y sostenida representa la política industrial más eficaz que existe"⁵. Roberto Frenkel ha observado que "la intervención de los bancos centrales en el mercado cambiario debería estar orientada hacia la estabilidad a largo plazo de un tipo de cambio real competitivo, con miras a darles los incentivos apropiados a las industrias comerciales, reducir la incertidumbre de las decisiones de inversión y empleo, y evitar una balanza de pagos y unas tendencias de deuda insostenibles"⁶. Un nivel del tipo de cambio real que sea competitivo conduce a una mayor generación de empleo, tanto en el sector comercial como en el sector no comercial.

Por definición, el tipo de cambio 'sostenido' y 'estable' necesario para el éxito de la estrategia de desarrollo basada en las exportaciones requerirá de cierto grado de intervención gubernamental en las políticas cambiaria y monetaria. Este es exactamente el tipo de intervención que el FMI está tratando de prohibir con su nueva Decisión sobre Supervisión, al identificar los 'superávits de la cuenta corriente cuantiosos y prolongados' como un factor que debiera suscitar la presión de parte del FMI para corregir (en este caso, reevaluar) el tipo de cambio.

La decisión también plantea una serie de inquietudes al respecto de las dificultades prácticas involucradas en la interpretación del grado de discreción que aquella les concede a las autoridades del FMI, el cual probablemente se ampliará considerablemente. Una de las dificultades principales es evaluar qué constituye la 'manipulación'. De hecho, no hay un acuerdo entre los economistas (ni qué decir entre políticos) acerca de lo que constituye una desalineación de la moneda, mucho menos acerca de en qué medida debiera tolerarse una desalineación. El énfasis de la decisión de 1977 en la existencia de una intención de 'obtener una ventaja competitiva desleal' a lo largo de todos estos años ha dejado espacio para que los países en desarrollo apliquen cierto grado de intervención, orientada por las prioridades de desarrollo. La interpretación de expresiones recientemente añadidas, tales como 'estabilidad externa resultante' o 'desalineación de la moneda', como si fueran situaciones objetivas cuya existencia cualquiera podría determinar con facilidad, deja potencialmente dicha interpretación en manos del FMI. Sin duda, no es para nada tranquilizador el hecho de que el FMI sea la misma institución en la cual la decisión de 2007 aparentemente fue aprobada 'por

una minoría de países desarrollados con muchos derechos de voto’.

Al mismo tiempo, la revisión del FMI pasó por alto una excelente oportunidad para enfrentar un problema decisivo de los países en desarrollo que intentan desarrollarse a través del comercio. Así como un tipo de cambio estable y competitivo ayuda a los países a mejorar su rendimiento comercial, la volatilidad a corto plazo de los tipos de cambio es perjudicial para dicho rendimiento, pues obstaculiza los esfuerzos por realizar inversiones sostenidas y predecibles en actividades económicas orientadas a la exportación. De hecho, proporcionar indicios adecuados en esta área podría producir muchas más mejoras, en cuanto a las capacidades del lado de la oferta, de las que podría conseguir la agenda completa de la Ayuda para el Comercio (sin duda más de las que ha conseguido hasta la fecha).

Frecuentemente, las desalineaciones del tipo de cambio entre los países que emiten moneda dura causan episodios de ajustes excesivos del tipo de cambio en los países en desarrollo asociados con una sobrevaloración y una subvaluación pronunciadas, ciclos de alza y caída que perjudican incluso a aquellos cuyos ‘fundamentos’ están en la mejor de las formas. Varias organizaciones de la sociedad civil hicieron mención a esta gran asimetría en una carta del 2003 presentada al Grupo de Trabajo sobre Comercio, Deuda y Finanzas de la OMC: “Desde la caída del sistema de paridad Bretton Woods en la década de 1970, la inestabilidad y las desalineaciones de los tipos de

cambio de moneda han distorsionado las ventajas comparativas reales y el valor de las concesiones arancelarias y de las medidas de liberalización comercial basada en precios acordadas en negociaciones comerciales consecutivas. El FMI, tras haber perdido su poder sobre países cuyas monedas se conservan como reservas internacionales, ha demostrado ser un instrumento ineficaz al supervisar las políticas monetarias de dichos países.”

Indudablemente, no existe una buena disposición entre los principales accionistas del FMI para conferirle al Fondo las prerrogativas que le permitirían desempeñar un papel eficaz como coordinador u ‘árbitro’ de los tipos de cambio de los principales emisores de moneda dura. Es interesante que, al advertir este vacío, el último informe sobre Comercio y Desarrollo de la UNCTAD solicita un nuevo código de conducta que someta las variaciones en el tipo de cambio real a una supervisión multilateral⁷.

La revisión de la supervisión fue una parte central de la estrategia a mediano plazo del FMI que el Sr. De Rato planeó y organizó como esfuerzo por revigorizar la decaída credibilidad y la relevancia de la institución en la economía global. Sin embargo, es difícil creer que la credibilidad del Fondo como institución multilateral no se verá más que perjudicada por el resultado de la revisión. La esperanza de que el FMI desempeñara un papel imparcial en la supervisión de la coordinación multilateral del tipo de cambio se ha desvanecido ante la extrema similitud entre los objetivos del gobierno de los EE.UU. y el resultado de la decisión. Además, la manera descarada en que la decisión ignoró la voluntad expresada

por los Ministros del G-24 confirma, de nuevo, lo poco que en el Fondo importa la voz de los países en desarrollo.

Paradójicamente, el impacto que esta decisión sin duda tendrá sobre la credibilidad del Fondo, también tiene un aspecto positivo. Ante el flujo de reembolsos anticipados que continúa entrando en el Fondo Monetario Internacional, la credibilidad y la calidad – en lugar del ‘poder del dinero’ – son todo lo que le queda al FMI para atraer la atención de los gobiernos de los países en desarrollo. Por consiguiente, es muy probable que el número de países que realmente tienen que prestarle atención a la supervisión del FMI continúe disminuyendo.

* *Director del Proyecto Rethinking Bretton Woods en el Center of Concern en Washington D.C.*

1 FMI, Bilateral Surveillance over Members’ Policies, June 15 2007 (2007 Decision),

Part II

2 Frenkel, Roberto. (2007). *Argentina’s Monetary and Exchange Rate Policies after the Convertibility Regime Collapse*.

3 Agosin & Tussie. (2003). *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy*.

4 UNCTAD. (2007). *Trade and Development Report*. Ginebra. P. 28

5 Rodrik, Dani, (2004). *Growth Strategies*. Harvard University

6 Frenkel, (2004). In *Diversity in Development: Reconsidering the Washington Consensus*. FONDAD.

7 UNCTAD, 2007:29

Potenciando la cooperación ambiental en los acuerdos comerciales

Carlos Murillo Rodríguez *

La inclusión del tema ambiental en los acuerdos comerciales representa un reto para los países en desarrollo (PED) en la medida en que asumen compromisos que deben acatarse y que su incumplimiento tiene consecuencias monetarias y comerciales, pero sobre todo porque se reconoce que estos países cuentan con dificultades para implementar una gestión ambiental que garantice el cumplimiento efectivo de la legislación ambiental y el uso adecuado de los recursos naturales, con lo que la cooperación internacional cobra renovada importancia.

El ambiente y el comercio en AL

No obstante los importantes avances que en el campo de la normativa ambiental ha hecho la región, persisten debilidades como el bajo nivel de aplicación de la legislación ambiental, su dispersión, la falta de financiamiento, y las limitaciones en la coordinación interinstitucional.

El resultado de esa debilidad institucional ambiental y las prácticas productivas depredadoras han dado como resultado que Latinoamérica sea aquejada de una fuerte degradación ambiental.

¿Por qué cooperación en comercio?

El comercio internacional ha crecido a un ritmo mucho mayor que el crecimiento de

la producción mundial en los últimos 50 años. Sin embargo, no todos los países se han beneficiado de igual manera y la brecha entre los países más ricos y los más pobres se ha ensanchado. Es por eso que en la Reunión Ministerial de Doha (2001) los ministros se comprometieron a realizar esfuerzos para extender los beneficios del comercio a los países más pobres.

Es así como se reconoce el costo elevado de promover y crear las condiciones necesarias para el comercio y las dificultades que ello plantea a los países menos avanzados. El énfasis entonces es *Aid for Trade*, ayuda para el comercio. Desde esta perspectiva, subsiste el supuesto de que el comercio es un motor para el desarrollo pero, a diferencia de la noción generada en la década de los ochenta, se considera necesario ayudar a los países más atrasados para que puedan aprovechar las oportunidades que puede ofrecerles el comercio.

El objetivo de la ayuda para el comercio es “asistir a los países en desarrollo a crear la capacidad de oferta y la infraestructura relacionada con el comercio que necesitan para poder aplicar los acuerdos de la OMC y beneficiarse de ellos”

Stiglitz y Charlton (2006) mencionan que de todos los propósitos para la cooperación al comercio, el más relevante, sostenible y consecuente con el espíritu de la Declaración de Doha es el relacionado con la creación de las condiciones para un efectivo acceso a los mercados.

De acuerdo a datos de la OMC y OECD, se espera que la ayuda oficial al desarrollo alcance los USD130 mil millones para 2010, un aumento de USD 50 mil millones con respecto a 2004 y el doble de lo gastado en el año 2000 (OECD,2006).

Esta preocupación por el desarrollo ha llevado a que el proceso de negociación se revise con la intención de mejorar programas tan importantes como el trato especial y diferenciado (TED), y la asistencia técnica que han sido instrumentos centrales en la cooperación multilateral.

Autores como Özden y Reinhardt (2006) apuntan como uno de los factores de la insatisfacción con lo acordado en el tema de TED a la forma en que se administran dichas disposiciones. Estas dejan las preferencias unilaterales fuera de la esfera de las obligaciones de GATT/ OMC, dejando a merced de las fuerzas de la política económica de los países desarrollados la implementación y efectividad de los programas preferenciales.

Más aún, en una gran mayoría de casos, los productos respecto a los cuales los PED tienen una ventaja comparativa son excluidos del programa, mientras que en otros casos el cabildeo de los grupos locales de los países desarrollados ejercen su influencia y los PED pierden

su elegibilidad cuando sus exportaciones alcanzan un porcentaje significativo del mercado de ese producto.

Cooperación ambiental y comercio

¿Cómo debemos ver el tema de la cooperación ambiental en el marco de los acuerdos comerciales? Se debe partir del hecho de que estos acuerdos se dan como resultado de una negociación comercial y que el tema ambiental forma parte integral del acuerdo comercial. La inclusión del tema ambiental en los acuerdos comerciales tiene, entre otros, el propósito de reconocer los posibles impactos ambientales de la promoción del comercio y lo que es más importante prevenir posibles externalidades negativas que estos puedan causar. Se reconoce el daño potencial y se toman las medidas para aminorarlo o prevenirlo, desde este punto de vista es un acto de responsabilidad y visión. Estos elementos hacen del tema ambiental en los acuerdos comerciales y específicamente la cooperación ambiental un asunto de ayuda para el comercio.

En el ámbito ambiental, si bien dichos acuerdos no suelen imponer obligaciones adicionales a los países firmantes, los obligan a cumplir de lleno con su normativa ambiental vigente, lo cual, aunque parezca un compromiso inofensivo y lógico, se convierte de hecho en un problema y un gasto bastante importante para los gobiernos y el sector privado.

Análisis comparativo

En el hemisferio occidental se han firmado 12 acuerdos comerciales, en los cuales se incluye el tema ambiental ya sea mediante un acuerdo de cooperación ambiental paralelo o un capítulo ambiental en el acuerdo comercial. Un primer tipo de acuerdo surge en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que después es emulado en el acuerdo Chile-Canadá, y Costa Rica-Canadá, esta modalidad de acuerdo lo denominaremos modelo TLCAN. El segundo tipo de acuerdo es el que firmaron los EE.UU. con Chile y que ha sido emulado en CAFTA-DR, EE.UU.-Perú, EE.UU.-Colombia y EE.UU.-Panamá, y que denominaremos modelo Chile-EE.UU.

Comparando estos tipos de acuerdo nos encontramos con algunas diferencias y similitudes que vale la pena resaltar. Lo primero sería el cumplimiento de la

legislación ambiental, previsión que en el modelo TLCAN se constituyó en una salida ante la imposibilidad de armonizar los estándares ambientales entre tres países, de los cuales dos son desarrollados (EE.UU. y Canadá, con una legislación ambiental más avanzada) y uno no (México).

Para el modelo Chile-EE.UU., el punto de partida es el mismo que en el TLCAN, el compromiso de los países es respetar y mejorar su propia legislación ambiental.

Otro tema gira en torno a la estructura creada por los acuerdos, que en el caso del TLCAN, instaura una institucionalidad conformada por la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), un espacio de coordinación al más alto nivel ministerial ambiental entre los tres países, con la responsabilidad general de la implementación de dicho acuerdo ambiental; el Comité Consultivo Público Conjunto, que lo conforman los representantes de la sociedad civil de los tres países; y por último, la Secretaría del Acuerdo con sede en Montreal, Canadá, y que trabaja bajo las órdenes de la CCA. Mientras tanto, en el modelo Chile-EE.UU. se privilegian las estructuras más livianas de coordinación y se da énfasis al uso de la normativa nacional.

Otro tema es el atinente al mandato del TLCAN de propiciar que la sociedad civil sea partícipe y fiscal de éste, mientras que en el TLCAN se establece un espacio institucional explícito de participación ciudadana en donde participan la sociedad civil de los tres países Miembro. En el esquema Chile-EE.UU. la participación ciudadana se basa en la legislación nacional vigente. En el caso del CAFTA-DR, homologando el TLCAN, se establece una secretaría, eso sí circunscrita al tema de denuncias, que podrá acoger denuncias ciudadanas sobre incumplimiento de legislación ambiental. Sin embargo este mecanismo no contempla sanciones más que el levantamiento de un expediente de hechos.

En lo que respecta al sistema de solución de diferencias, el TLCAN instaura un mecanismo, independiente del acuerdo comercial. Sus procedimientos lo han llevado a que prácticamente no haya podido ser utilizado, ya que el acuerdo carece de disposiciones claras para conducir las demandas a sanciones.

Por el contrario, el mecanismo de solución de controversias en el TLC Chile-EE.UU. es el mismo que se utiliza para cualquier

diferencia comercial por ser el tema ambiental un capítulo del acuerdo comercial y no un acuerdo paralelo e independiente como en el caso del TLCAN.

En lo que se refiere al financiamiento, en el TLCAN se establece una cuota por país de 3 millones de dólares anuales para la cooperación ambiental. Llama la atención que a pesar de las diferencias de desarrollo entre los países, sobre todo en relación con México, la cuota sea igual para todos.

Al contrario, el modelo Chile-EE.UU., no contempla el financiamiento en forma explícita de un monto de financiamiento para la cooperación ambiental, apoyándose ésta en el interés y compromiso de los EE.UU. para su financiamiento.

Los acuerdos EE.UU. - andinos

No puede dejarse por fuera de este análisis la revisión y posteriores modificaciones de que fueron objeto los capítulos ambientales de los acuerdos EE.UU. - Colombia y Perú. Éstas fueron realizadas por los EE.UU. como resultado de un cambio en el balance político de su Congreso propiciando la inclusión de compromisos en el capítulo ambiental, que no se dieron en los acuerdos anteriormente descritos.

De previo a la revisión, el capítulo ambiental firmado por Colombia y por Perú, respectivamente, en términos generales era muy similar al acuerdo del CAFTA-DR, aunque contaba con una sección relativa a la protección de la diversidad biológica que no se encuentra en acuerdos anteriores.

Los acuerdos renegociados imponen a las partes la obligación adicional de cumplir los acuerdos ambientales multilaterales internacionales que hubieran ratificado. De todas formas, la lista queda abierta a más inclusiones en el futuro. En el caso de Perú, el país también incorporó un anexo que aborda el tema del manejo del sector forestal.

El CAFTA-DR

Desde el punto de vista de la relación ambiente-comercio, el capítulo ambiental en el CAFTA-DR es un avance en el reconocimiento de los potenciales impactos ambientales del comercio y la necesidad de desarrollar mecanismos e instrumentos para contrarrestarlos, particularmente si se le compara con las previsiones en materia de medio ambiente de un instrumento como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC).

En la ICC se contemplan –entre otras- condiciones ambientales para beneficiarse de dicho programa; sin embargo, nunca se han hecho efectivas, sin que ello significara que los estándares ambientales y la protección ambiental fueran los adecuados. Aunado a ello, la ICC produjo cambios en la estructura productiva y de exportaciones de los países de la Cuenca, favoreciendo con ello la degradación ambiental que de por sí venía gestándose en la región.

El esquema de cooperación que se ha venido implementando en esta primera fase del CAFTA-DR, consta de tres instancias de coordinación: los países (coordinación bilateral), la Comisión Centroamericana sobre Ambiente y Desarrollo (CCAD) (coordinación regional) y las agencias estadounidenses (regional y bilateral); y dos niveles de operación: regional y bilateral. Este esquema es muy dinámico y establece una constante interacción entre cada una de las instancias, así como entre los niveles. A la cabeza de todos estos esfuerzos de cooperación ambiental, se encuentra el Consejo de Asuntos Ambientales (CAA) del CAFTA-DR.

El tema del financiamiento es algo que se ha ido aclarando lentamente y que aun se encuentra en proceso de definición. Para el año 2005 los EE.UU. asignaron USD 1 millón para la cooperación ambiental, cifra entendible porque recién se ratificaba el acuerdo en los países y todo estaba por hacerse en el campo del Acuerdo de Cooperación Ambiental. Para el año siguiente los EE.UU. asignaron un total de USD 40 millones para los temas laboral y ambiental, de los cuales le correspondieron USD 18.5 millones a ambiente. Se espera que para los próximos años la cifra sea aun mayor y buscando una equiparación con los montos asignados al tema laboral.

Pareciera que la modalidad de cooperación ambiental que se está implementando en el marco de CAFTA-DR goza de un equilibrio que contempla diferentes necesidades. De alguna manera se diversifican las modalidades, minimizando las posibilidades de fracaso al tener diferentes esquemas de cooperación. Es de esperar que con el tiempo, se vaya evaluando la experiencia y haciendo los ajustes necesarios que garanticen el mejor uso de los recursos y esfuerzos.

Eficiencia de la cooperación

Viendo las cifras estimadas de la cooperación internacional para los

próximos años, y la visión que acompaña estos esfuerzos y que se encuentra en documentos como las Declaraciones del Milenio y Doha por mencionar dos, pareciera que el tema del financiamiento no es el problema central en la cooperación internacional, sino más bien la eficiencia del uso de esos fondos y la capacidad de absorción de los países beneficiados. Si no se toma en cuenta este aspecto la probabilidad de éxito disminuye.

La ayuda al desarrollo se basa en dos pilares, por un lado las preocupaciones de equidad a nivel global y de eficiencia a nivel local. Por eso identificar limitaciones de mercado o fracasos del gobierno que limitan las capacidades relacionadas con el comercio en el país es un reto tanto para los beneficiarios de la ayuda así para los donantes.

Algunas recomendaciones

Partiendo de las enseñanzas que dejan la experiencia mexicana y chilena en el campo de la cooperación ambiental que pueden ser muy pertinentes para lo que vive la región actualmente, es dable realizar las siguientes recomendaciones:

I. Siendo el sector productivo privado el que comercia y el que consecuentemente más contamina, debe ser incorporado a los programas y proyectos de cooperación ambiental. II. La participación ciudadana debe ser un ingrediente esencial en el mejoramiento del medio ambiente. III. Deben establecerse los mecanismos para que los PED también contribuyan al financiamiento de la cooperación ambiental, de lo contrario, no habría garantía de que todos los países pudieran incidir sobre la agenda de cooperación. IV. Se deben mejorar los mecanismos de definición de las prioridades. Es mejor definir pocas, pero garantizar que se alcancen. V. Es vital que los esfuerzos de la cooperación mejoren la calidad de la información ambiental de la región y de los países que la componen. VI. Debe fortalecerse la coordinación institucional entre la Secretaría Ambiental del CAFTA-DR, ubicada en la Secretaría de Integración Económica Centroamericana y la CCAD.

** Investigador del Centro Internacional en Política Económica de la Universidad Nacional de Costa Rica. El autor adaptó este artículo a partir de su estudio "La cooperación ambiental en los tratados de libre comercio". (2007). México: CEPAL.*