

## EN ESTA EDICIÓN

- 1 Obama y el futuro comercial de EE.UU.
- 3 El comercio pierde terreno frente a la actual crisis financiera
- 5 CAN: proyecto de integración en suspenso
- 7 CARIFORO firma controvertido acuerdo con la Unión Europea
- 8 SGP+ se consolida en V Ronda del Acuerdo de Asociación CA-UE
- 9 OMC sin grandes cambios...
- 10 ¿Cuál es el futuro para el comercio internacional?
- 11 El banano en la Ronda Doha, una visión del Caribe Gordon Myers
- 12 Situación jurídica y práctica de los impuestos a la exportación en la OMC Daniel Crosby
- 15 Mecanismos de solución de controversias para TLC UE-Latinoamérica Edna Ramírez Robles
- 17 Lecciones de la disputa sobre algodón: una perspectiva del sector Hélio Tollini
- 19 ICTSD al día
- 20 Eventos y publicaciones



International Centre for Trade  
and Sustainable Development



## Obama y el futuro comercial de EE.UU.

Las elecciones de Estados Unidos declararon como victorioso a un candidato que logró un amplio apoyo de la comunidad hispana. En el ámbito comercial la región latinoamericana está a la expectativa de ver si cumplirá las controversiales propuestas de campaña.

Barack Hussein Obama asumirá la presidencia de EE.UU. en medio de la mayor crisis financiera internacional desde la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado. Adicionalmente, tendrá la dura tarea interna de sacar a la economía de su país de la depresión económica causada por el colapso bursátil, y de enfrentar los déficit fiscal y comercial en niveles récord que amenazan la estabilidad económica de la Unión Americana. Y como si esto fuera poco, en el ámbito internacional lo esperan los importantes retos de reformar el sistema financiero internacional y rescatar las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Doha que colapsaron en julio pasado y que están en proceso de reactivación en este momento.

### Cambios en la política comercial

En la esfera del comercio internacional, durante su campaña, el otrora candidato demócrata no pudo haber sido más claro en divergir en muchas de las políticas de la actual administración estadounidense. Mientras que George Bush mostró un discurso muy proclive a defender los beneficios del libre comercio (aunque con prácticas que iban en contra del mismo), Obama se ha caracterizado por ser más escéptico respecto a la liberalización comercial sin reglas que promuevan, lo que él llama, el "comercio justo". A pesar de que Obama ha criticado fuertemente los acuerdos comerciales bilaterales negociados por administraciones republicanas (votó en contra del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica, CAFTA-DR), no ha escatimado

esfuerzos en admitir que los aprobaría y los seguiría impulsando si estos adoptan un nuevo formato. Básicamente, el cambio consistiría en incorporar más herramientas para hacer cumplir las normas ambientales y laborales a sus socios comerciales, menores privilegios para los inversionistas y mayor acceso para medicamentos asequibles. Muestra de ello es el voto afirmativo que emitió al Acuerdo con Perú una vez que éste fue modificado.

La influencia de grupos ambientales y sindicales en el gobierno de Obama ha sido clara dado el respaldo de los grandes sindicatos a su candidatura, como la AFL-CIO<sup>1</sup>. Esto fue validado en las urnas pues el 60% de los trabajadores sindicalizados votaron por él<sup>2</sup>, con lo que el ex senador por Illinois tendrá la presión de estos grupos para que cumpla sus promesas de campaña.

La protección de los empleos estadounidenses es central en la propuesta de Obama. Como ejemplo se cita su oposición a la eliminación de los aranceles al etanol procedente de Brasil<sup>3</sup> y a las exoneraciones fiscales a las empresas que "exporten" empleos; y su respaldo al fortalecimiento de los programas de asistencia laboral para quienes lo pierdan por razones comerciales. Asimismo, el nuevo presidente había anunciado que hará mayores esfuerzos que la actual administración por eliminar las barreras injustas a las exportaciones de productos estadounidenses. En el campo ambiental ha manifestado su intención de utilizar la política comercial como instrumento de combate al problema del cambio climático.

## Estimado lector,

Finalmente las tan esperadas elecciones en EE.UU. han tenido como ganador a Barack Obama. En este número, incluimos una panorámica de los posibles cambios en la política comercial estadounidense con la llegada de un demócrata a la Casa Blanca.

Dicho acontecimiento sucedió en medio de una de las crisis económicas más grandes que se hayan registrado. Es por eso que el número de noviembre contiene las implicaciones que este fenómeno está presentando para el comercio multilateral.

En el ámbito regional, luego de haber cerrado el Acuerdo con el CARIFORO, la UE continúa negociando en dos frentes: Centroamérica poco a poco va consolidando su posición en el pilar comercial en el Acuerdo de Asociación con el bloque europeo. A su vez, la Comunidad Andina parece haber abandonado la batalla por la negociación a 'diferentes velocidades'; parecería que Colombia, Perú y Ecuador seguirán por cuenta propia.

En el ámbito multilateral, como podría presumirse, no hay grandes movimientos en las negociaciones de la OMC. Al mismo tiempo, se sigue cuestionando si los acuerdos regionales socavan el sistema multilateral de comercio. Esta edición aborda estas cuestiones.

En nuestra sección Comentarios, luego de haber escuchado la posición de los productores costarricenses del banano, damos lugar a Gordon Myres, quien representa a los productores caribeños, para que dé su punto de vista respecto al conflicto.

Daniel Crosby analiza la compatibilidad de la aplicación de impuestos a las exportaciones con las normas de la OMC. Esta práctica constituye una herramienta frecuentemente utilizada por los países para elevar sus ingresos, como sucede con China y Argentina, por ejemplo.

Edna Ramírez sugiere, a partir de lo sucedido en otros acuerdos comerciales, cómo podrían los países latinoamericanos, en especial CAN y CA, constituir los capítulos de solución de controversias en los TLC que están negociando.

Finalmente, Hélio Tollini, relata la experiencia de Brasil en el caso de algodón desde la óptica del sector algodonero. A pesar de que el gobierno de Brasilia ganó la disputa frente a EE.UU., es incierto el beneficio concreto que podría obtener a partir de una futura retorsión.

Esperamos que este número sea de su agrado.

Cordialmente,

El equipo de Puentes

Dentro de las propuestas más controversiales y para las que los expertos están a la expectativa, está la renegociación de los Tratados de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y el CAFTA-DR<sup>4</sup>, así como de los Acuerdos de Promoción Comercial con Colombia y Corea. Cabe destacar que Obama no estaría solo en esta empresa, dado que cuenta con el apoyo de un proyecto de ley en el Senado, el "TRADE Act"<sup>5</sup>, que de ser aprobado eventualmente le exigiría llevar a cabo las renegociaciones, aunado al hecho que la elección del cuatro de noviembre amplió la mayoría demócrata en ambas Cámaras del Congreso.

## La inmigración: inevitable tema para América Latina

Para muchos países de América Latina la esperanza está puesta en el tema migratorio. Recordemos que la región percibe más divisas por concepto de remesas que por ayuda para el desarrollo e inclusive más que por concepto de inversión extranjera. Conociendo esta realidad, en septiembre de este año Obama declaró que haría de la reforma migratoria "la más alta prioridad de su primer año como presidente".

Aunque Obama ha sido objeto de críticas por apoyar el reforzamiento de la seguridad de las fronteras (incluyendo la continuación de la construcción del muro con México), también ha planteado propuestas percibidas como positivas por la región. Dentro de ellas están un proceso ordenado de regularización a la vida ciudadana de EE.UU. para los cerca de 12 millones de inmigrantes ilegales. El proyecto busca regularizar la situación migratoria de los hijos de migrantes indocumentados que hayan estudiado toda su vida en EE.UU. Sin embargo, al igual que como le ha ocurrido al todavía Presidente Bush, puede que sus intenciones choquen con la negativa del Congreso, quien se ha mostrado reacio a aprobar tales cambios en dos ocasiones.

## De Roosevelt a Obama

Tomando como bandera la política del "buen vecino" hacia la región, Obama ha ofrecido además condonar la deuda de los países altamente endeudados, entre los que se encuentran Bolivia, Haití, Honduras y Paraguay. A pesar de ello, las restricciones presupuestarias producto de la crisis financiera y el plan de rescate, dificultarían tales iniciativas.

Las numerosas propuestas de Obama que cuentan con el beneplácito de los hispanos en EE.UU., le valieron el apoyo del 66% del voto latino en las elecciones pasadas. Esto representa un aumento de 13 puntos porcentuales en relación con la votación de hace cuatro años, lo que incluso le significó la ventaja en Estados clave como Florida. Ante este resultado, el presidente electo se sentirá comprometido a responder con acciones.

El viraje en la política comercial de Obama arroja luces y sombras para los países latinoamericanos. Pero más importante aún, plantea la oportunidad de volver a discutir temas comerciales desde una perspectiva más integral. La tarea de la región consistirá en tener preparada su propia agenda de intereses para estar listos ante cualquier propuesta. El campo de juego parece estar marcado.

*"Obama ha ofrecido condonar la deuda de los países altamente endeudados, como Bolivia, Haití, Honduras y Paraguay".*

<sup>1</sup> Michaels, Seth. (2008). *Obama-Biden Win for Working Families*. En <http://blog.aflcio.org/2008/11/04/obama-biden-win-for-working-families>

<sup>2</sup> Arrasa Obama a McCain entre votantes latinos: Encuesta Nacional Electoral. (2008, 5 de octubre). La Jornada On Line.

<sup>3</sup> Cuanto más cambian las cosas... (2008, 23 de octubre). *The Economist Newspaper*.

<sup>4</sup> Americas Policy Program Policy Report. (2008). *Presidential Candidates on Trade*. En <http://americas.irc-online.org/am/5065>

<sup>5</sup> Ver EE.UU. redefiniría su política comercial internacional en el Congreso. (2008). *Puentes entre el comercio y el desarrollo sostenible*. IX, 6, septiembre.

# El comercio pierde terreno frente a la actual crisis financiera

A pesar de los tímidos pasos para intentar superar el impasse en Ginebra, el comercio internacional está destinado, de momento, a esperar en el tintero político, pues la prioridad de los Miembros de la OMC es salir avantes de la dura crisis económica.

Aunque los gobiernos han anunciado su compromiso para concluir la Ronda Doha, en las semanas recientes han enfocado sus energías en atender y apoyar al sistema financiero mundial, y en la medida de lo posible, aplazar una larga y profunda recesión. En ese sentido, una cumbre de las 20 economías más grandes está prevista para el 15 de noviembre con el objetivo de coordinar una respuesta integral al fenómeno. La Ronda Doha también está en la agenda de esos líderes.

Las negociaciones en Ginebra por ahora no han producido resultados contundentes. Los presidentes de los grupos de agricultura y bienes industriales son más de la idea que las esperanzas para llegar a un acuerdo antes del próximo año ya se han desvanecido.

Sin embargo, entre algunos países persiste la creencia de que un acuerdo de “modalidades” en esas dos áreas en diciembre, no sólo es posible sino necesario para contrarrestar los efectos de la crisis financiera. De esa forma, se aseguraría que las negociaciones multilaterales no se encontraran en estado de congelamiento cuando el Presidente electo Barack Obama tome posesión en enero. En ese sentido, Celso Amorim, Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, una vez pasada la histórica elección de EE.UU., declaró a Reuters que “facilitaría las cosas para el Presidente electo Obama si fuéramos capaces de finalizar las modalidades para fin de este año.

Le exentaría de hacer elecciones muy difíciles a principios de su gobierno”. Con las modalidades sentadas, “solamente correspondería terminar el trabajo”, comentó Amorim.

Así, tanto Brasil como Australia, a través de las declaraciones de su canciller, Simon Crean, están esperanzados en que la reunión de mediados de noviembre lance un llamado a concluir la Ronda, y brinde instrucciones y plazos específicos para ello. Incluso, son de la idea que una reunión de tan alto nivel podría trazar el camino para convocar a una cumbre ministerial a principios de

diciembre. No así piensa la gran mayoría de los delegados en Ginebra, en parte porque las incitaciones de los líderes que no pertenecen a la OMC no han sido tomadas en cuenta. Un número de Miembros, incluyendo China, han alertado al Director

General sobre el llamar a una reunión ministerial solamente si percibía que hay posibilidades reales de éxito.

## Economías importantes se tambalean

La reacción generalizada de los políticos respecto a un creciente miedo a una recesión seguramente va a tener un impacto significativo sobre el resultado de la Ronda Doha, y para ilustrarlo brindamos algunos números producidos por la crisis.

La economía estadounidense se contrajo en un 0.3 por ciento entre julio y septiembre de este año, la caída más fuerte de su PIB desde 2001. Por primera vez en 16 años, el producto interno bruto del Reino Unido cayó en un 0.5 por ciento durante el mismo periodo. Se cree que los 15 países de la zona euro junto con Japón ya están en recesión.

El consumo está bajando fuertemente, y el temor al desempleo está incrementando con razón. EE.UU. perdió 760,000 empleos en los primeros nueve meses de 2008, mientras que 164,000 personas experimentaron lo mismo en el Reino Unido entre junio y agosto. Se espera que estos números asciendan, pues otros países de la OCDE pasarían por este tipo de pérdidas.

El increíble crecimiento de China por primera vez está disminuyendo en los últimos dos años y medio. India también ha experimentado una recesión, aunque ambos países podrán continuar creciendo a un ritmo sano del 9 y 7.5 por ciento anual, respectivamente. Sin embargo, algunos sectores exportadores podrían sufrir ya que los mercados se contraerían. En el caso de China, la mitad de sus exportaciones de juguetes podrían salir del mercado.

## Lamy llama a resistirse al proteccionismo

Con el afán de mantener los empleos y los ingresos fiscales en la mente de los políticos, ¿tendrán los países la determinación política para reducir los subsidios agrícolas y pesqueros, para disminuir los aranceles, o para abrir el sector servicios a una mayor competencia?

Ciertamente el Director General de la OMC, en una conferencia en la Universidad de Berkeley, dijo que “en las coyunturas difíciles, el comercio tiene una influencia estabilizadora en la economía mundial”. Del mismo modo, sugirió que las políticas de “empobrecimiento del vecino” adoptadas por el mundo industrializado a principios de la Gran Depresión de los años treinta, hayan contribuido al fenómeno a través de un “un efecto imprevisto [que] desencadenó una reacción en

*“La economía estadounidense se contrajo en un 0.3 por ciento entre julio y septiembre de este año”.*

cadena de represalias y contrarrepresalias entre los interlocutores comerciales que provocó una grave contracción del comercio internacional”. En lugar de salvaguardar los empleos, estas políticas condujeron a un marcado incremento del fenómeno contrario, comentó Lamy. Agregó que “dado que muchas de las principales economías parecen estar al borde de la recesión, el crecimiento adicional que generaría la eliminación de los obstáculos al comercio sería un estímulo muy apreciado”.

Lamy reconoció que los líderes mundiales enfrentan ahora retos mucho mayores que aquellos producidos después de la Segunda Guerra Mundial, pero también insistió que “en comparación con las negociaciones para la reglamentación financiera internacional y la adopción de medidas de lucha contra el cambio climático, la Ronda Doha es una fruta madura, y no recoger esa fruta madura crearía una onda expansiva que llegaría a los demás foros geopolíticos”.

### Iniciativas para el financiamiento del comercio

Algunos países en desarrollo ya están presentando dificultades para financiar sus exportaciones debido a que los créditos comerciales se han agotado para cubrir los rubros de seguro y transporte, entre otros. Por ello, Pascal Lamy ha convocado a una reunión el 12 de noviembre para “examinar el asunto y encontrar maneras de mejorar la situación si es que va a deteriorarse”.

En respuesta a esa preocupación, el Banco Mundial incrementó su programa de financiamiento para el comercio de USD 1000 a 1500 millones en octubre, y el Fondo Monetario Internacional (FMI) creó un programa de crédito a corto plazo para ayudar a las economías emergentes con registros sanos a superar los problemas de liquidez provocados por la disminución del crédito y la fuga de capitales. Bajo ese

esquema, países como Brasil, México y Corea del Sur podrían solicitar hasta por encima de cinco veces su cuota anual sin las demandas usuales del FMI para que aumenten las tasas de interés y reduzcan el gasto público.

### Otros efectos

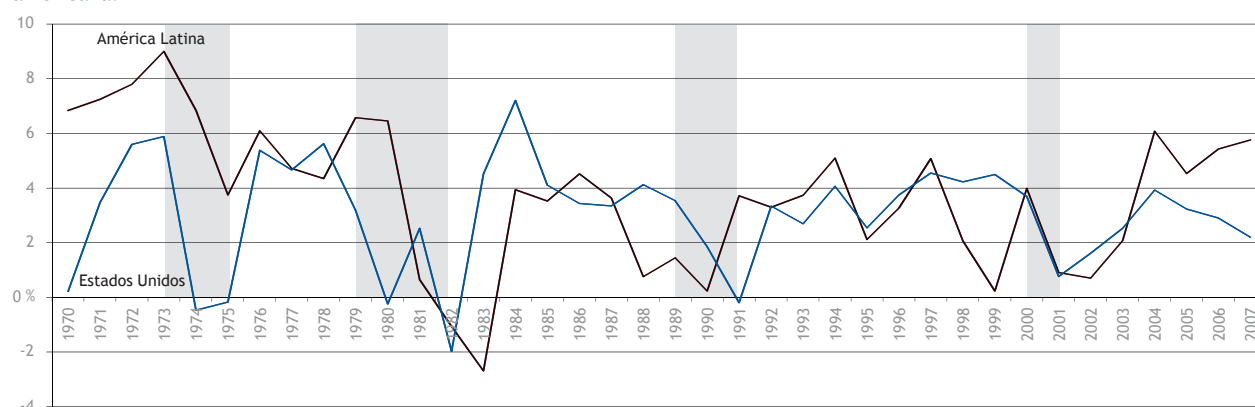
El Secretario General de ONU., Ban Ki-moon, ha lanzado la interrogante respecto a la disposición de los países para cumplir con sus compromisos de ayuda al desarrollo, incluyendo la cantidad de USD \$16 mil millones prometidos para la consecución de los Objetivos del Milenio de la ONU. Ha hecho notar que la Conferencia para el Financiamiento del Desarrollo programada para finales de noviembre representaría una importante oportunidad para “asegurar que las actuales dificultades financieras no minen los compromisos que ya fueron tomados para brindar ayuda y otros recursos financieros”.

Los esfuerzos para abordar la temática del cambio climático también podrían verse afectadas con la crisis económica. Por ejemplo, los Estados miembros de la Unión Europea – autoproclamada líder en la reducción de las emisiones de carbono – se encuentran divididos respecto al mantenimiento de las metas del bloque en materia de reducción de gases de efecto invernadero. Los europeos piensan que dichos objetivos podrían perjudicar su competitividad.

Así, cualquier reducción de los compromisos a nivel unilateral podría tener un efecto desastroso sobre la conferencia de Poznań de diciembre, la que será la preparación del acuerdo sucesor del Protocolo de Kioto. Yvo de Boer, quien dirige la Secretaría de la Convención sobre el Cambio Climático, remarcó que un escenario preocupante sería que las conversaciones se conviertan en una especie de ‘proceso OMC’ que sigue adelante sin una fecha límite definida.

### ¿Sabía Ud.?

Las recesiones en Estados Unidos usualmente han coincidido con reducciones significativas en el crecimiento de la región latinoamericana.



Recesiones en los Estados Unidos y crecimiento del PIB real en América Latina<sup>1</sup>.

(Los periodos de recesión en EE.UU. están sombreados, el cambio anual expresado en porcentaje).

Fuente: Elaboración ICTSD y CINPE con base en datos del Banco Mundial.  
<sup>1</sup> Recesión tal y como la define el *National Bureau of Economic Research*.

— América Latina — Estados Unidos



# CAN: proyecto de integración en suspenso

Después de una cumbre de urgencia entre sus Miembros, y otra que se suspendió con la Unión Europea (UE), la Comunidad Andina (CAN) está en una fase definitoria de sus negociaciones para un Acuerdo de Asociación (AdA), pero también de su existencia misma. La disimilitud entre lo que los Miembros acuerdan en conjunto y lo que sostienen y ejecutan individualmente, hace que el discurso integracionista sea difícil de creer.

## Nuevamente un desacuerdo

Las desavenencias regresaron y no hubo manera de que los cuatro países armaran una propuesta conjunta que fuera presentada en Bruselas en la reunión prevista para el 11 de noviembre. Esto no pareció afectar a las delegaciones de Colombia y Perú, quienes asistieron a la sede europea para plantear su salida de las negociaciones birregionales y la posibilidad de entablar negociaciones bilaterales con la UE. Mientras tanto, el gobierno de Ecuador ponderó esa opción y la aceptó hasta la noche del 11 de noviembre, no sin criticar el no haber sido tomado en cuenta en el planeamiento de Colombia y Perú. Por su parte, el Presidente de Bolivia, Evo Morales, declinó asistir a la cita y antes de que se diera a conocer el cambio de opinión de Ecuador, ya lamentaba la actitud de sus socios andinos, sosteniendo que así se genera desconfianza, no sólo entre gobiernos sino frente a sus pueblos.

Como precedentes de este resultado, recordemos que la reunión relámpago en Guayaquil de mediados de octubre produjo una declaración en la cual los cuatro Miembros de la CAN ratificaron su voluntad de negociar en conjunto con la UE. Valga señalar que el Presidente de Colombia, Álvaro Uribe, no acudió al llamado pues ésta tuvo lugar en Ecuador, país con quien no ha solucionado su conflicto diplomático.

Fue en Guayaquil donde los Miembros acordaron también pedir una cita de urgencia con la UE para plantear su “nueva” posición: negociar en conjunto y con la suficiente flexibilidad como para que los cuatro Miembros vean satisfechas sus aspiraciones.

Pero dicho acuerdo no tenía nada de novedoso, pues ya en junio de 2007 se emitía la Decisión 667 que explícitamente reconocía a los Miembros: “el derecho a expresar sus diferencias y negociar, según sea el caso, diferentes niveles de alcance y profundidad en los temas y compromisos de dicho Acuerdo”.

Algunos se preguntarán por qué entonces el asunto de la negociación flexible sigue siendo tema de controversia entre los Miembros. Una posible razón podría ser aquello que el Secretario General de la CAN, Freddy Ehlers, ha denominado como el “todo o nada” ofrecido por la UE. Ciertamente a Bolivia y Ecuador se le esbozó la negociación más o menos en los siguientes términos: si aún no se sienten listos para el nivel de compromiso que sí ofrecen Colombia y Perú, perfecto,

déjenlo. Cuando estén listos, pueden firmar el acuerdo que firmaron Colombia y Perú. Eso, a los ojos de Bolivia y Ecuador, no es precisamente “respetar las diferencias”. Significa que quedan fuera de las negociaciones y que luego pueden acogerse a lo negociado por otros, con visiones e intereses con las que no concordaron desde un inicio. Pero incluso esto último ha sido objetado también. Recientemente el Canciller de Colombia, Jaime Bermúdez, explicó que el proceso que ahora inicia es netamente bilateral, fuera del marco de la CAN, con lo cual se estaría descartando cualquier regreso a la negociación en bloque.

Analistas han considerado, en relación al tema de las asimetrías, que es desproporcionado considerar que Ecuador y Perú presentan niveles de desarrollo tan dispares como para que ameriten una negociación a distintas velocidades. Pensar la problemática en estos términos carece de sentido práctico. La cuestión de fondo es la visión que mantienen los socios en el ámbito comercial, discrepando a tal punto que aquello que Colombia y Perú consideran beneficioso en términos comerciales, es estimado como pernicioso por Bolivia y Ecuador a la luz de otros puntos de vista (p.e. social y ambiental).

Más allá del AdA con la UE, ¿tendría efectos sobre la CAN el fracaso de esta negociación en bloque? El Presidente del Perú, Alan García, es de la opinión que las negociaciones “bloque a bloque” sí peligran, pero que esto no representaría mayor problema para la integración andina. El Ministro de Relaciones Exteriores de ese país, José Antonio García, incluso hizo hincapié en que un acuerdo bilateral con la UE sin ser excluyente, “abre opciones más interesantes y más realistas”. Sin embargo, cabe recordar que las negociaciones con EE.UU. inicialmente fueron planteadas como bloque y depararon en negociaciones bilaterales en diversos campos, llevando incluso a Venezuela a abandonar la CAN.

Así las cosas, es difícil imaginarse un proyecto de integración en el cual los Miembros no son capaces de “comportarse” como un bloque en sus relaciones con terceros países. ¿A qué aspectos quedaría entonces relegada la integración andina? Y si a esto sumamos que tampoco a nivel diplomático la situación es alentadora, no se puede sino que secundar la interrogante que hace el analista Adrián Bonilla: “¿Qué futuro tiene un bloque regional que no tiene una visión común? Y peor aún, en el que dos miembros ni siquiera se pueden hablar”<sup>1</sup>.

## Migración: aún sin resolver

Tampoco debe olvidarse que el tema migratorio, concretamente en lo atinente a la Directiva de Retorno acogida por la UE, no ha sido solucionado. El más reciente ‘movimiento’ sobre ese asunto fue la celebración de la VIII Conferencia Sudamericana de Migraciones a mediados de septiembre pasado. Dicho evento culminó con la “Declaración de Montevideo sobre Migración, Desarrollo y Derechos Humanos de los Migrantes”. En ella se establece la necesidad, entre otras, de exhortar a la UE “a un diálogo constructivo, que debe incorporar el análisis de las causas profundas de la migración provocadas por las asimetrías y la inequidad en las relaciones económicas internacionales”<sup>2</sup>.

Con esta base, es seguro que el tema tendrá una aproximación delicada dentro de las negociaciones con la UE y quién sabe si hasta ofrezca un nuevo punto de conflicto en este difícil proceso.

## EE.UU. dejaría a Bolivia sin preferencias comerciales

El 16 de octubre de este año el Presidente de EE.UU. promulgó la extensión de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés) por 12 meses más, al mismo tiempo que decidió suspender sus beneficios para Bolivia.

El proyecto original enviado desde el Congreso contemplaba una renovación diferenciada para los países andinos: doce meses para Colombia, Perú y Ecuador (aunque con una evaluación a los seis meses para este último), y sólo de seis meses para Bolivia.

Al momento de promulgar dicha ley, el Presidente George Bush dijo que “desafortunadamente, Bolivia no ha cooperado con EE.UU. en esfuerzos importantes para combatir el narcotráfico. Por lo tanto, lamentablemente, he propuesto suspender las preferencias arancelarias de Bolivia hasta que cumpla con sus obligaciones”. El Canciller boliviano, David Choquehuanca, manifestó que se trataba de una medida de carácter político, ya que nadie había hecho tantos esfuerzos como su país para luchar contra el narcotráfico y la corrupción.

A pesar de que EE.UU. lo niega, muchos piensan que efectivamente la medida podría ser la respuesta del gobierno de Bush a la expulsión de su Embajador Philip Goldberg, acusado por Bolivia de conspirar contra el Presidente Evo Morales.

Según los datos de 2007, las exportaciones bolivianas a EE.UU. representaron el 9% del total. Bajo el programa ATPDEA, Bolivia exportó USD 153.3 millones. Entre los principales productos se encuentran: las prendas de vestir, los artículos de cuero y los derivados de hidrocarburos.

## El nuevo eje de la integración

En el marco de la cumbre presidencial del 14 de octubre, el Presidente de Ecuador y presidente pro t  pore de la CAN, Rafael Correa, presentó a los socios el documento “Una Comunidad Andina para los Ciudadanos”<sup>3</sup>. La premisa fundamental es que el bloque no ha logrado atender distintos temas básicos para los ciudadanos andinos.

De manera muy tangencial menciona el AdA con la UE, señalando que su fin es que “profundice la cooperación política, económica y social y que ofrezca un acceso estable y predecible a ese mercado”.

Si bien la intención de Correa es loable, debe señalarse que su propuesta no analiza el fondo de las fuertes discusiones que se han suscitado recientemente en el seno del bloque. Sin af  n de polemizar, cualquier documento que apunte a la construcción de un nuevo eje de integración debería partir de las divergencias y fracturas que hacen necesaria esa reflexión.

## Difícil predicción

No es nada sencillo abocarse a la tarea de predecir qué pueda ocurrir con la CAN en un futuro próximo. Lo único que pareciera claro es que las negociaciones con la UE continuarán marcando el rumbo del proyecto integracionista.

En cuanto al AdA hay un par de detalles clave que restan por definirse. En primer lugar, cuál será la reacción de los Miembros de la UE, pues si bien la Comisión Europea ha aceptado las negociaciones bilaterales, antes de llevarlas a cabo debe obtener el consentimiento de los 27 Estados Miembro. En segundo lugar, cuánto tiempo lograr   aguantar Bolivia en su hasta ahora fuerte posición de rechazo a la propuesta del AdA. En unos meses, con la toma del poder del nuevo Presidente de EE.UU., Barack Obama, podría quedar esclarecida su situación en relación con la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Droga (ver recuadro). Además, a mediados de diciembre, la UE estar  a dando a conocer la lista de países beneficiados con las preferencias arancelarias del denominado SGP Ampliado. Bolivia hizo su solicitud en este sentido a finales de octubre. El cómo se resuelvan estas dos situaciones podr  an tener una gran influencia sobre la posición final de Bolivia.

Se esperaba que la reunión que debía realizarse el 11 de noviembre en Bruselas tendr  a un impacto que trascender  a al propio AdA y provocar  a cambios en el proyecto de integración andina. La reunión no se realizó, pero la presencia de dos socios con la intención de darle empuje a las negociaciones y más aún, finalizarlas por su cuenta en el primer semestre del 2009, en definitiva no es algo que dé indicios de convergencia.

<sup>1</sup> Europa divide a la CAN (2008, 12 de noviembre). Página 12.

<sup>2</sup> Concluye Conferencia Sudamericana de Migraciones con rechazo a Directiva de Retorno de UE y exhortación a diálogo. <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np22-9-08.htm>

<sup>3</sup> El texto puede ser consultado en <http://www.comunidadandina.org/>

# CARIFORO firma controvertido acuerdo con la Unión Europea

Tras diez meses de haber inicializado el Acuerdo de Asociación Económica (EPA por sus siglas en inglés) con la Unión Europea (UE), el CARIFORO firmó el pasado 15 de octubre este acuerdo que generó controversia y discusiones entre sus Miembros, aunque con las ausencias temporales de Guyana y Haití.

El Secretario General del Foro de Estados ACP del Caribe (CARIFORO), Edwin W. Carrington, resaltó durante la ceremonia de rúbrica<sup>1</sup> dos compromisos de la UE que a su juicio son de vital importancia: en primer lugar, propiciar para los países caribeños, el acceso a una cuota equitativa de fondos para Ayuda al Comercio en el marco del compromiso de Europa de brindar a su contraparte la asistencia necesaria para poder cumplir con las obligaciones contenidas en el EPA. En segundo lugar, recordó que Europa debe considerar la posibilidad de incorporar modificaciones al Pacto en el caso de que tras una evaluación conjunta se demuestre la necesidad de introducir cambios.

Carrington estimó que la única manera en que la región caribeña obtendrá beneficios de su novel pacto con la UE, es con un cambio de actitud a nivel de toda la sociedad, que conlleve a un aumento en la producción y la competitividad.

Mientras tanto, Carl Greenidge, Director de la Maquinaria Negociadora Regional del Caribe, aceptó que habían tenido que firmar el EPA en parte por la fuerte presión a nivel multilateral en las preferencias no recíprocas de que gozan estos países en el tema del banano. Explicó que hasta ese momento la UE no estaba dando acceso a un 2.5% de productos, precisamente aquellos de mayor interés para los caribeños. “Podíamos exportar reactores nucleares, trenes, aviones, acero, pero banano que es en lo que teníamos interés, o azúcar y arroz, entre otros...teníamos problemas para conseguir el acceso que queríamos”.

## Guyana finalmente dijo sí

Guyana fue, durante el proceso de discusión del EPA, el más férreo opositor a los planteamientos de la UE. El Presidente guyanés, Bharrat Jagdeo, fue el promotor de que, aún a última hora, fuese incluida la cláusula de revisión obligatoria del EPA cada cinco años. Esta tendrá como objetivo determinar el impacto del acuerdo, incluyendo los costos y las consecuencias de su implementación, y conllevará a la introducción de ajustes a su aplicación si fuese necesario.

Al respecto, el profesor Norman Girvan<sup>2</sup> ha resaltado el valor de dicha disposición, que permite analizar desde un amplio abanico de perspectivas (según los objetivos establecidos en el EPA, tanto en el Preámbulo como en el Artículo 1) los resultados generados como consecuencia de la aplicación del EPA. Girvan estima incluso que esto implica una oportunidad de renegociación, aunque reconoce que el valor práctico de ésta depende de que los Miembros del CARIFORO la reconozcan como tal.

Para el antiguo negociador caribeño de comercio, Shridath Ramphal, el EPA resultó bien para el CARIFORO, y hubiese resultado aún mejor si los negociadores caribeños hubiesen

mostrado algo de “temple”. El funcionario elogió la postura del Presidente Jagdeo, calificando duramente la manera en que el resto de países asumieron la negociación. Ramphal dijo que el CARIFORO había colapsado frente a la ofensiva negociadora europea.

Por el contrario, el Ministro de Relaciones Exteriores de Barbados, Chris Sinckler, consideró que en esta oportunidad, las pequeñas economías del Caribe habían logrado “influnciar, de una manera muy significativa, el destino de [nuestras] futuras relaciones con la UE, y quizás con el resto del mundo”.

Pero precisamente este punto en particular es crítico para Ramphal, quien considera que el EPA se diseñó en Europa en el marco de un sistema económico en proceso de desmoronamiento. A su juicio lo que se logró, fue firmar el futuro de las relaciones con la UE sobre una base que ha venido (y seguirá) cambiando de manera fundamental.

Otra de las reservas más importantes del guyanés Jagdeo, es que intentó, sin éxito, que el Tratado de Chaguaramas, que dio origen a la CARICOM, tuviese preponderancia por encima del EPA, en caso de conflicto entre ambas normativas. A su juicio, esto afectará innegablemente la integración en el Caribe, pero también a nivel de África, Caribe y Pacífico (conocidos como países ACP).

## Haití necesita más tiempo

Organizaciones sociales en Haití instaron al gobierno a no firmar el EPA y más bien dedicar sus esfuerzos a solucionar los profundos problemas de la isla, exacerbados por la reciente temporada de huracanes especialmente violentos.

Por la desoladora situación haitiana y porque el nuevo gobierno no había tenido aún oportunidad de realizar las consultas públicas y privadas, Haití pidió más tiempo para revisar el EPA. La empobrecida isla tiene de todos modos acceso preferencial a la UE bajo el programa “Todo Menos Armas” y cuenta con tiempo hasta 2010 para ingresar al pacto.

El EPA entre CARIFORO y la UE se comenzó a negociar el 16 de abril de 2004 en Jamaica. El Acuerdo no entrará a regir oficialmente hasta tanto no sea ratificado por todos los Miembros. No obstante, los bloques comenzarán a aplicar el pacto de manera provisional.

<sup>1</sup> Remarks by CARICOM Sec. Gen. on EPA Signing Between CARIFORUM and EU. <http://www.caribbeanpressreleases.com/articles/4092/1/Remarks-by-CARICOM-Sec-Gen-on-EPA-Signing-Between-CARIFORUM-and-EU/A-most-challenging-Agreement.html>

<sup>2</sup> Girvan, N. (2008, 1 de noviembre) Value of mandatory review in Joint Declaration on EPA. The Jamaica Observer.

# SGP+ se consolida en V Ronda del Acuerdo de Asociación UE-CA

Durante la V Ronda del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica (CA) y la Unión Europea (UE), el mayor avance en el ámbito comercial fue el ofrecimiento de la UE de una canasta libre de gravámenes para el 94% de los productos. Por su parte, la UE exigió una apertura similar a CA.

Las dificultades de la negociación se dieron en temas como las reglas de origen por el temor europeo a la triangulación de prendas de vestir desde Asia, y por la negativa de algunos países de CA a la adhesión a la Corte Penal Internacional (CPI).

En materia comercial, la pasada negociación realizada en Guatemala del seis al 10 de octubre, dejó como principal resultado la inclusión del etanol y los camarones en la oferta europea, y con ello la anhelada consolidación del Sistema Generalizado de Preferencias Ampliado (SGP+) para CA. Sin embargo, la expectativa centroamericana de iniciar la

negociación de bienes de particular interés, colisionó con la solicitud europea de que CA ofrezca un nivel de apertura de por lo menos el 90%<sup>1</sup>. Alcanzar tal nivel de apertura no sería imposible para el Istmo debido a que ya había hecho una oferta al bloque europeo de 85,6%. Asimismo, la región ya ha abierto plenamente sus mercados a socios como EE.UU., y posee de por sí un alto grado de apertura. Sin

embargo, la solicitud europea dejaría en entredicho el trato asimétrico que la UE ofreció brindar a CA.

Los negociadores han sostenido que las importaciones de la UE desde CA representan menos del 0.4% de sus importaciones totales, por lo que el Acuerdo tendría un carácter más bien geopolítico<sup>2</sup> y serviría como base para futuras negociaciones y para sumar el apoyo de CA en foros como la OMC. También debemos recordar que ya la UE ha ofrecido mejores condiciones de acceso para bienes sensibles a socios latinoamericanos más grandes como Chile y México, y recién ha firmado el primer Acuerdo de Asociación Económica con el CARIFORO (ver nota relacionada en este número), que incluye un cronograma de liberalización para ese tipo de bienes.

Las negociaciones en los capítulos de servicios, compras del sector público y derechos de propiedad intelectual que causaron gran controversia en las negociaciones que CA mantuvo con EE.UU., avanzan sin mayores sobresaltos. Esto hace pensar que dichos temas no presentarían mayores contratiempos para culminar el proceso de negociación de acuerdo con el cronograma.

Por otra parte, en los pilares de Cooperación y Diálogo Político CA ha aceptado la mayoría de las propuestas de la UE. Quedan pendientes asuntos de interés para el Istmo

como migración. Sin embargo, mientras que los países del CARIFORO solicitaron y obtuvieron de la UE acceso libre de cuotas y topes económicos para personal de empresas y profesionales independientes del CARIFORO en 29 y 11 sectores de interés, respectivamente<sup>3</sup>, CA se ha limitado a solicitar acceso temporal a personas de negocios y respeto y protección a los derechos de los migrantes y a las normas migratorias existentes. Gracias a ello, la posición centroamericana no enfrentaría mayor oposición por parte de la UE una vez que todos los puntos de la misma sean esclarecidos, tarea que fue iniciada en la V Ronda.

Por el contrario, existen diferencias importantes en el pilar Político debido al requisito de la UE de que todos los países de CA reconozcan la competencia de la CPI. Según el jefe negociador del bloque europeo, Joao Aguiar, "En una asociación privilegiada [el Acuerdo] ambas regiones tienen que compartir valores importantes y, entre ellos, que los crímenes más serios contra la humanidad no pueden quedar impunes"<sup>4</sup>. Aunque el tema no es un condicionamiento, ya que el negociador europeo afirma que "no existen fechas para cumplir con ese requisito", El Salvador, Nicaragua y Guatemala no están adscritos a la Corte Internacional. El Salvador es el país con más dificultad en este respecto, ya que de acuerdo con según su vicescanciller, Roberto Cáliz, dicha adhesión riñe con su Carta Magna<sup>5</sup>.

Así las cosas, se espera que para la VI ronda a celebrarse del 8 al 12 de diciembre en Bruselas, CA presente una canasta de bienes desgravados equivalente al 90% de las líneas arancelarias. Asimismo se espera que complete la lista de productos con reglas de origen específicas, y que pueda elaborar una propuesta única en materia aduanera y de libre movilidad intrarregional. Por su parte, la UE deberá evaluar las peticiones en torno a migraciones, trato diferenciado y estudiar los mecanismos de cooperación. Como nota al margen, la permanencia de Panamá como observador de las negociaciones ha sido vista con sumo interés por la UE, ya que el país es considerado como centro logístico y destino de inversión.

<sup>1</sup> Álvarez, Gustavo & Karla Lara. (2008, 15 de octubre). Incluyen temas sensibles a negociación entre Centroamérica y la UE. *El Nuevo Diario*.

<sup>2</sup> Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. (2008, 14 de octubre). *Cuarto Adjunto: V Ronda de Negociación Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea 6-10 de octubre*. Guatemala.

<sup>3</sup> European Commission. (2008). *Highlights Services And Investment In The Cariforum-EC Economic Partnership Agreement (EPA)*. Bruselas.

<sup>4</sup> Ancheyta, Francisco (2008, 14 de Octubre). ¿Qué le interesa a la UE del Istmo? Siglo XXI.

<sup>5</sup> Sistema de Integración Centroamericana. (2008, 6 de noviembre). *Noticias Destacadas*.

*“La solicitud europea dejaría en entredicho el trato asimétrico que la UE ofreció brindar a CA”.*



# ¿Cuál es el futuro para el comercio internacional?

Luego del fracaso de las negociaciones multilaterales en julio algunos comenzaron a cuestionarse si la OMC es el foro correcto para negociar una mayor apertura comercial. ¿Por qué razón las negociaciones no han podido tener éxito durante tanto tiempo? ¿Deberían los líderes comerciales mirar hacia otro lado — tal vez cerca de casa — para obtener una mayor liberalización comercial?

## Acuerdos Preferenciales: ¿un camino para liberalizar el comercio mundial?

Mientras que aparecían los primeros contratiempos en las conversaciones de Doha, comenzaban a florecer los acuerdos regionales en todo el mundo. Actualmente los acuerdos preferenciales (AP) que ya son más de 300, parecieran estar multiplicándose por todos lados.

¿Qué significa esta tendencia para el futuro de la gobernanza económica mundial? ¿Será que el sistema multilateral de comercio se está volviendo obsoleto?

Los propulsores de los AP sostienen que, lejos de ir en detrimento del sistema multilateral, los acuerdos regionales son más fáciles de negociar y son un complemento políticamente más fácil de digerir.

El regionalismo es el camino al libre comercio, sostienen los partidarios de esta posición. Los AP ayudan a consolidar el apoyo político de los productores, agricultores y otros exportadores, haciendo que luego estos mismos grupos sean más proclives a luchar por una reducción de las barreras comerciales a todos los niveles, argumentan.

En un reciente estudio, Antoni Estevadeordal del Banco Interamericano de Desarrollo, Caroline Freund del Banco Mundial y Emanuel Ornelas de la London School of Economics, consideran que “los ‘multilateralistas’ no parecen tener mucho de qué preocuparse”. Los expertos analizan cómo el regionalismo afectó la liberación comercial unilateral en 10 países de América Latina durante la década de los noventa. El estudio muestra que los acuerdos regionales causaron reducciones arancelarias más profundas que las realizadas a nivel multilateral.

Según este estudio, todos los acuerdos comerciales, incluyendo aquellos que son discriminatorios, aumentan las exportaciones y debilitan aquellas industrias que no pueden competir con los mercados externos. De esta forma, un sector exportador que se retrae debilita a las partes interesadas locales que podrían abogar por medidas proteccionistas, y al mismo tiempo, aumenta la influencia económica de actores que tienen mayor interés por alcanzar una liberalización comercial más profunda.

## ¿Sigue siendo el multilateralismo el mejor enfoque?

A pesar de esto, algunos críticos como el famoso economista Jagdish Bhagwati, sostienen que los AP violan el principio de no discriminación debido a que dichos acuerdos sola-

mente otorgan preferencias a las partes signatarias. Dicho principio, conocido como Nación Más Favorecida (NMF), sirvió de base para la creación de sistema multilateral de comercio de la posguerra. Por lo tanto, los países, en vez de operar bajo un único sistema multilateral que lo engloba todo, deben navegar en un sistema convulsionado de AP que muchas veces se contraponen y se contradicen entre sí.

Según este autor, la salida del multilateralismo crea ineficiencias innecesarias en el sistema de comercio mundial. Asimismo, dificulta el consenso para lograr un acuerdo multilateral que liberalice el comercio mundial. Bhagwati dice que los AP “actúan como termitas” porque dichos acuerdos “se están comiendo al sistema multilateral de comercio” de manera progresiva.

La Comisión Warwick de la Universidad del mismo nombre, llegó a la misma conclusión. Los expertos concluyeron que la reciente proliferación de AP “ha innecesariamente aumentado los costos comerciales y conllevan implicaciones preocupantes para el régimen mundial de comercio en términos de estabilidad, imparcialidad, oportunidad y coherencia”. La Comisión recomendó que los países industrializados más grandes “se abstengan de celebrar AP entre ellos” como una muestra de su compromiso con el sistema multilateral de comercio.

Los países ricos generalmente usan los AP para presionar a las naciones en desarrollo a realizar concesiones en otras áreas, como la apertura de flujos de capitales o estándares en materia ambiental y laboral. Bhagwati sostiene que en las negociaciones bilaterales las naciones más débiles se ven obligadas a realizar ofertas que en última instancia pueden dañar a sus economías.

Los escépticos del regionalismo sostienen que los acuerdos regionales y bilaterales nunca podrán ocupar el lugar que ocupa el comercio multilateral, debido a que los AP no reducen las subvenciones causantes de distorsión al comercio. “¿Y cuál es el acuerdo de libre comercio que ha logrado una reducción de las subvenciones?”, preguntó el Director General de la OMC Pascal Lamy cuando inauguraba el Foro Público de la OMC que se llevó a cabo el 24 y 25 de septiembre. “¿No es acaso la reducción de las subvenciones que distorsionan el comercio esencial para igualar el terreno en las relaciones comerciales internacionales?”.

“Por muy imperfecto que sea actualmente el sistema de la OMC, no veo sinceramente que haya otras opciones”, dijo Lamy.

# OMC sin grandes cambios...

---

## G-20 se reúne para discutir crisis financiera mundial

Este 15 de noviembre, y antes de que George W. Bush abandone la presidencia de EE.UU., tendrá lugar en Washington D.C. una reunión de primer nivel para abordar todo lo referente a la crisis mundial. La cumbre será el marco para tratar las causas y efectos del fenómeno, la respuesta de los programas puestos en marcha para paliar la problemática y la manera en que habría que reformar el sistema rector de instituciones financieras. Entre los asistentes se cuentan a Argentina, Brasil, China, Francia, India, Japón, México, Rusia, la Unión Europea, con la recién aceptada participación de España.

A pesar de que la figura del presidente saliente esté prácticamente en nulas posibilidades de hacer algo con relación a la Ronda Doha, se prevé discutir sobre cómo llegar a un acuerdo en la OMC.

---

## Lamy convoca a cumbre sobre financiamiento para el comercio

La OMC en sí no ofrece ningún tipo de ayuda o préstamo para financiar operaciones comerciales, pero propuso ser la sede para hablar del tema. Este 12 de noviembre, a petición de Brasil y por invitación de su Director General, se reunieron el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, bancos regionales de desarrollo, bancos privados y aseguradoras para intentar buscar salida a las complicaciones que los países están enfrentando en este sentido.

---

## Miembros ponen pausa a negociaciones agrícolas

Un suspiro es lo que necesitan los negociadores agrícolas para reflexionar sobre los temas complejos, según informó el presidente del grupo, Crawford Falconer. Las conversaciones se retomarán durante la semana del 17 de noviembre debido al poco progreso alcanzado en los pequeños grupos de discusión.

Los Miembros han reiterado su voluntad por llegar a un acuerdo, pero no han podido materializar esa intención. Brasil es de la idea que con nuevas versiones de textos en agricultura y acceso a los mercados no agrícolas, podría tener lugar una reunión ministerial antes de que termine el año. Pero la mayoría está escéptica por la tranquilidad que ha prevalecido en las reuniones y por el cambio político en EE.UU.

---

## Paso lento en conversaciones sobre bienes industriales

El Embajador suizo Luzius Wasescha, estrenado presidente del grupo de negociaciones industriales a principios de octubre, ya ha retomado el trabajo pendiente. En una reunión de 'transparencia' convocada a finales de octubre, informó que por el momento dejará de lado la discusión sobre 'coeficientes' y 'flexibilidades' para los países en desarrollo. El intercambio en iniciativas sectoriales por el que tanto aboga EE.UU., tampoco sería prioridad en las discusiones multilaterales, sino tarea a realizar en pequeños grupos o de manera bilateral.

Wasescha ahora se dedica a conversar sobre los pequeños casos de tratamiento diferenciado para algunos países, como Venezuela, Omán y Sudáfrica. No obstante, eventualmente apretará el paso porque quiere producir un texto revisado antes de fin de año. "O una solución se encuentra entre los mismos Miembros, o el presidente tendrá que imponer una", comentó.

---

## ¿Sustituto para Pascal Lamy?

El Director General de la institución informó este 4 de noviembre su intención de seguir al mando de OMC. Con esta noticia, las posibilidades de que surjan nuevos contrincantes dispuestos a tomar el relevo a partir del 2009 se minimizan, aunque nada está dicho y podrían recibirse nominaciones antes de que concluya este año. De no presentarse aspirantes, Pascal Lamy cumpliría un segundo y final mandato de cuatro años a la cabeza de la Organización.

---

## Nueva Comisario de Comercio de la UE

Catherine Ashton es la nueva jefa de asuntos comerciales de la Comisión Europea desde el pasado 6 de octubre. Peter Mandelson pasó así el relevo a quien fungiera como líder de la Cámara de los Lores en Inglaterra. Mandelson, por su parte, regresó a su país para integrarse al gabinete de Gordon Brown en calidad de ministro de negocios y empresas. La Comisario Ashton permanecerá en su cargo hasta el fin del actual mandato de la Comisión Europea, es decir, noviembre 2009.

# El banano en la Ronda Doha, una visión del Caribe

Gordon Myers\*

El tratamiento del banano al margen de las negociaciones de la Ronda Doha durante julio pasado, dio muestra de cómo los procedimientos de la OMC pueden coaccionar y alienar los intereses de los países en desarrollo más pequeños y menos influyentes.

El Director General de la OMC, Pascal Lamy, en un intento por finalmente resolver la larga serie de diferencias entre la Unión Europea (UE) y un conjunto de países latinoamericanos en torno al banano, presentó una propuesta que permitía la reconsolidación del arancel europeo de ese producto, y que contemplaba una reducción subsecuente del mismo a lo largo de siete años hasta que se alcanzara un nivel final que fuera 34% menor al arancel actual.

## Una alternativa desagradable

La UE aceptó esta propuesta, pero los latinoamericanos y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) la rechazaron.

Los países ACP habían sido excluidos de las negociaciones principales a pesar del impacto desastroso que las reducciones arancelarias y el período de implementación tendrían sobre sus exportaciones. Se les sometió a una enorme presión para que cedieran, e incluso se sugirió que sin ese acuerdo el banano podría exponerse a reducciones mayores. Es decir, no se tomaron en cuenta sus argumentos a favor de una disposición especial para el banano debido a la grave erosión de preferencias que se estaría ocasionando.

Consecuentemente, los gobiernos ACP tuvieron que enfrentarse al desagradable dilema de tener que elegir entre un acuerdo inaceptable o ser acusados de bloquear la Ronda Doha, con todo el aborrecimiento y las sanciones que eso implicaría.

## Negociaciones complicadas

Fue en este contexto que por primera vez se entablaron negociaciones directas entre los países ACP y los latinoamericanos. Los ACP ofrecieron una reducción inicial de €26 por tonelada métrica (tm), a condición de que luego se mantuviera el *status quo* por cinco años antes de que se aplicaran las otras reducciones. Esto último para contar con el tiempo suficiente para adaptarse.

Las conversaciones, sin embargo, fracasaron. El 27 de julio la UE llegó a un acuerdo formal con los países latinoamericanos para reducir el arancel en €28/tm a partir del 1° de enero del 2009, con disminuciones anuales sucesivas hasta que se llegara a un arancel final de €114/tm.

Los ACP por lo tanto apelaron en vano ante el entonces Comisario de Comercio de la UE, Peter Mandelson. Era evidente que la única opción que les quedaba era que las dolorosas reducciones arancelarias fueran amortiguadas con una ayuda adicional que les permitiera adecuarse a las consecuencias desfavorables.

Bajo una gran presión, los ACP hicieron una oferta final que incluía una reducción inicial menor, de €26, seguida de un año de *status quo* a cambio de un nivel final inferior de €109/tm en el 2017, vinculándose el paquete a un compromiso efectivo de ayuda para el desarrollo.

## El fracaso de Doha echó el acuerdo por la borda

El fracaso de las negociaciones de la OMC puso fin a estas discusiones, y desde la perspectiva de la UE, dejó nulo el acuerdo del 27 de julio. La pregunta es ahora cómo avanzar.

La UE aún debe reconsolidar su arancel tras el cambio en 2006 a un régimen de arancel único. El arancel de €176/tm evidentemente les ha permitido a los exportadores latinoamericanos de banano aumentar su dominio en el mercado europeo. Las concesiones arancelarias de los acuerdos comerciales que están negociando la UE y los países de esta región, fortalecería todavía más ese dominio. Por lo tanto, no hay razón para que esta reconsolidación deba conllevar reducciones arancelarias unilaterales como anticipación de una solución futura de Doha que no es ni segura ni inmediata.

El Caribe espera que la UE honre las obligaciones que asumió al celebrar el Acuerdo de Asociación Económica (AAE) con los países Miembro del Foro del Caribe. El AAE no cumple ninguna función útil para el banano de los ACP si no proporciona el acceso preferencial necesario para que este comercio pueda continuar. El AAE generó la expectativa de que el arancel se mantendría hasta donde fuera posible, y que cualquier “reducción inevitable” se introduciría poco a poco.

## Comercio en lugar de ayuda

Los países ACP desean comercio en lugar de ayuda. Pero si los requisitos de la OMC hacen que ahora el compromiso del AAE sea insostenible, entonces la ayuda adicional para el desarrollo, dirigida a brindar asistencia para hacer frente a las consecuencias de cualquier reducción de los €176/tm, podría ser una solución, siempre y cuando los pagos sean puntuales y eficaces. Es decir, se debe proporcionar la inversión necesaria que les permita a los más competitivos desarrollar su máximo potencial, y al mismo tiempo enfrentar el problema de quienes por la fuerza son sacados del negocio debido a las reducciones arancelarias. También se debe dar un período de gracia suficiente para permitir que los ajustes necesarios surtan efecto.

\* Secretario de la Asociación de Exportadores de Banano del Caribe. [www.cbea.org](http://www.cbea.org)

# Situación jurídica y práctica de los impuestos a la exportación en la OMC

Daniel Crosby\*

La reciente amenaza de EE.UU. y la UE respecto a la consistencia de ciertos impuestos chinos a la exportación con las normas de la OMC, ha suscitado la pregunta de si las normas comerciales multilaterales permiten a los países aplicar impuestos a la exportación de materias primas, principalmente con el fin de obtener una ventaja de precios para las industrias nacionales.

El objetivo de este artículo es esclarecer esta pregunta mediante una revisión de las normas pertinentes y de las prácticas de los Miembros en relación con los impuestos a la exportación. Para este propósito, ‘impuesto a la exportación’ y ‘derecho de exportación’ son equivalentes. El artículo se ocupa únicamente del marco jurídico de la OMC atinente a los derechos de exportación y no evalúa sus consecuencias económicas.

programen compromisos con respecto a exportaciones. A pesar de eso, y tal como se discute más adelante, nada impide que se establezcan tales marcos.

Los redactores del GATT consideraron con claridad el potencial de discriminación y distorsión al comercio tanto de las importaciones como de las exportaciones. Por ejemplo, el Artículo I, 1 del GATT, *Trato general de la nación más favorecida*, aplica “con respecto a los derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o a las exportaciones, o en relación con ellas...”.

Asimismo, el Artículo XI del GATT, sobre *Eliminación general de las restricciones cuantitativas*, hace referencia específicamente a los impuestos y derechos de exportación como medios por los cuales los Miembros pueden legalmente prohibir o restringir las importaciones y las exportaciones.

Con unas pocas excepciones, el Artículo XI, 1 desautoriza a los Miembros a imponer o mantener “prohibiciones o restricciones – *aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas* – ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas...” con relación tanto a importaciones como exportaciones. El Artículo XI, 1 también se puede leer de manera positiva, es decir, afirmando que a los Miembros se les permite imponer o mantener prohibiciones o restricciones mediante la aplicación de derechos de aduana, impuestos u otras cargas.

El Artículo XI, 2 del GATT proporciona un “puerto seguro” para que con el propósito de seguir ciertas políticas públicas, los Miembros apliquen prohibiciones y restricciones a la exportación que en cualquier otro caso representarían una violación del Artículo XI, 1. Por ejemplo, los gobiernos pueden aplicar contingentes de exportación o prohibiciones incondicionales con el fin de “prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos esenciales para la parte contratante exportadora [Miembro]” (Artículo XI, 2(a)). Esto brinda cobertura legal a las medidas que algunos gobiernos tomaron durante la reciente crisis alimentaria global para asegurar la disponibilidad de alimentos asequibles para sus ciudadanos. A pesar de que se han condenado tales restricciones desde las perspectivas económica y de política comercial sistémica, las normas del GATT claramente dan ‘margen’ a los Miembros para decidirse por alimentar a sus ciudadanos antes que abastecer los mercados de exportación.

*“Los impuestos a la exportación son uno de los últimos aspectos relevantes de las políticas comerciales multilaterales”.*

El argumento fundamental es el siguiente: si bien las normas generales de la OMC no sancionan la aplicación de impuestos a la exportación por parte de los Miembros, éstos pueden acordar compromisos legalmente vinculantes sobre este respecto, como ya lo han hecho varios países de reciente adhesión, incluyendo a China. Como parte del Programa de Doha para el Desarrollo, algunos Miembros han propuesto elaborar un nuevo acuerdo multilateral sobre impuestos a la exportación. A pesar de que se ha hablado de demandar

a los impuestos a la exportación considerados como prohibiciones *de facto* a la exportación o subvenciones indirectas, la mayoría de los observadores parece estar de acuerdo en que los impuestos a la exportación siguen siendo uno de los últimos aspectos relevantes de las políticas comerciales multilaterales.

## (La falta de) Normas de la OMC sobre derechos de exportación

A pesar de toda la previsión incorporada en el GATT y en los Acuerdos de la OMC, por lo visto los redactores pasaron por alto el tema de los impuestos a la exportación, subestimaron problemas futuros, o tal vez deliberadamente reservaron esa área a las Partes Contratantes como un ‘espacio de política’.

El Artículo II del GATT sobre Listas de Concesiones solamente comprende los derechos de importación y las cargas relacionadas con la importación. No existe mención alguna acerca de los derechos de exportación, y por lo tanto, ni siquiera hay un marco jurídico formal en el GATT para que los Miembros



## La caja de herramientas del desarrollo económico

Dada la evidente falta de normas en materia de impuestos a la exportación, los Miembros de la OMC, especialmente los países en desarrollo (PED) y los menos adelantados, aplican impuestos a la exportación con el fin de elevar sus ingresos de manera transparente y hacer avanzar los objetivos del desarrollo gracias a la diversificación económica y la industrialización.

En un exhaustivo Documento de debate de la OMC sobre El papel de los impuestos a la exportación en el campo de los productos básicos (*The Role of Export Taxes in the Field of Primary Commodities*), Roberta Piermartini sostiene que “los impuestos a la exportación de productos básicos (especialmente sin elaborar) funcionan como una subvención indirecta a las industrias manufactureras y de transformación de mayor valor agregado. Los impuestos a la exportación de productos básicos se pueden usar para reducir el precio interno de productos básicos con el fin de garantizar el abastecimiento de insumos intermedios a precios inferiores a los del mercado mundial para las industrias nacionales de transformación. De esta manera, “los impuestos a la exportación representan un incentivo para el desarrollo de industrias nacionales manufactureras o de transformación dedicadas a exportaciones de mayor valor agregado”.

Si bien el artículo comenta posibles implicaciones económicas negativas de los impuestos a la exportación, incluyendo la transferencia ineficiente de la riqueza dentro de los mercados y entre ellos, la situación legal está clara: “los impuestos a la exportación no están prohibidos por la OMC. Cerca de un tercio de los Miembros de la OMC imponen derechos de exportación”. Incluso si el análisis económico negativo está justificado, los PED y los menos adelantados parecen renuentes a prescindir del ‘margen de actuación’ por usar lo que, para ellos, es una herramienta para el desarrollo económico compatible con las normas de la OMC.

Los resultados de la aplicación, por parte de Argentina, de impuestos a la exportación a ciertos productos de soja y al trigo, así como los aumentos propuestos anteriormente en el presente año, son vistos por muchos como un ejemplo de las implicaciones económicas negativas de las políticas gubernamentales en esta área. Se suponía que los impuestos a la exportación de estos y otros productos aumentarían los ingresos, fomentarían la transformación industrial de productos dentro del país, disminuirían los precios nacionales de los alimentos y ayudarían al gobierno a redistribuir la riqueza, pero condujeron a protestas de los agricultores, quienes se oponían a la transferencia de su riqueza. Si bien tales impuestos a la exportación pueden ayudar a un gobierno a cumplir sus objetivos a corto plazo, también crean desincentivos para el cultivo de productos agrícolas que no pueden ser vendidos a precios de mercado internacional e incluso pueden tornar inviable su producción.

Respecto al uso de aranceles como apoyo de las políticas industriales, los PED han observado que los países desarrollados (PD) aplican crestas arancelarias y progresividad arancelaria para

restringir o impedir la importación de productos ‘sensibles’, usualmente elaborados y de valor agregado, principalmente provenientes de PED y menos adelantados. Si bien las negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA), dentro del Programa de Doha para el Desarrollo buscan ocuparse de los problemas relacionados con crestas y progresividad arancelarias, es difícil imaginarse que los PED y los menos adelantados se ‘desarmen’ de sus derechos de exportación, sin obtener acceso a los mercados consolidados para sus productos de valor agregado.

## ¿Hacia nuevas reglas?

Algunos PD que poseen industrias de transformación ya establecidas, han reaccionado en contra de los esfuerzos que los países productores de productos básicos han emprendido por ‘transferir la riqueza’ y añadir valor a sus economías locales.

## Las negociaciones para la adhesión a la OMC

Varios Miembros de la OMC de reciente adhesión, incluidos China, Mongolia, Arabia Saudita, Ucrania y Vietnam, se comprometieron en sus negociaciones previas a la adhesión a eliminar al menos algunos impuestos a la exportación, mediante compromisos de alcances y efectos económicos diversos. Los Miembros existentes pueden aplicar una considerable presión sobre los países en proceso de adhesión para que asuman obligaciones que exceden las normas generales de la OMC, y en concreto las concernientes a eliminar impuestos a la exportación son excelentes ejemplos de tales compromisos ‘OMC-plus’.

Cuando en Mongolia se hizo evidente que la industria nacional de transformación del cachemir estaba desapareciendo debido a la exportación sin restricciones de cachemir en bruto, el gobierno solicitó a los Miembros de la OMC una dispensa temporal de su compromiso de adhesión — la cual obtuvo — para eliminar progresivamente los derechos de exportación. También Rusia parece haberse dado cuenta de que su compromiso de adhesión a la OMC asumido ante los países europeos y que incluía eliminar los derechos de exportación de madera, frenaría el desarrollo de sus industrias de transformación internas. El Primer Ministro Putin insinuó recientemente que el gobierno ruso está reconsiderando este compromiso. De hecho, está previsto que los derechos de exportación de madera aumenten en Rusia de manera dramática a partir de enero de 2009.

El Protocolo de Adhesión de China a la OMC incluye el compromiso de eliminar todos los impuestos aplicados a las exportaciones, con la excepción de 84 líneas arancelarias incluidas en una lista. Los compromisos de adhesión a la OMC que entrañan eliminar impuestos a la exportación, indudablemente son exigibles de acuerdo con el Entendimiento sobre Solución

**“Los impuestos a la exportación representan un incentivo para el desarrollo de industrias nacionales manufactureras”.**

de Diferencias, como si se tratase de cualquier otra norma. Las dudas que pudiera haber al respecto se despejaron en la reciente reclamación sobre el asunto Partes de automóviles en contra de China, en la cual todas las partes acordaron que el protocolo era una ‘parte integral’ del Acuerdo de la OMC (WT/DS/339-340-342/R, párr. 7.740).

### Acuerdos comerciales regionales

Fuera del contexto de la OMC, algunos países han incluido la eliminación de impuestos a la exportación en sus agendas comerciales regionales y bilaterales. Por ejemplo, los Acuerdos de Asociación de la UE y los Acuerdos de Libre Comercio generalmente buscan eliminar tales impuestos entre las partes.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte incluye regulaciones sobre derechos de exportación, como también sucede en los acuerdos comerciales bilaterales negociados entre, por ejemplo, Canadá, Japón y otros.

### El Programa de Doha para el Desarrollo

La UE ha sido el Miembro que más ha demandado, en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo, compromisos importantes por parte de todos los demás Miembros de la OMC para consolidar y eliminar o reducir impuestos a la exportación.

Con su propuesta de negociación,

la UE pretende confirmar que las normas del GATT impedirán que los Miembros usen los impuestos a la exportación con fines industriales o de políticas comerciales. La UE presentó su propuesta en el contexto de las actuales negociaciones de AMNA sobre obstáculos no arancelarios al comercio y, por lo tanto, considera el asunto como un tema ‘fiscal’. Este es un enfoque original, particularmente porque los aranceles a la exportación sólo a duras penas se podrían discutir en el contexto de obstáculos no arancelarios. Algunos Miembros también han cuestionado si el mandato de Doha cubre del todo este tema. Reflejando la incapacidad de los Miembros para alcanzar un consenso al respecto, el más reciente proyecto de texto sobre modalidades para AMNA no hace referencia a la propuesta de la UE.

### Solución de diferencias en la OMC

Nunca se ha determinado que la aplicación de impuestos a la exportación infrinja el Artículo XI del GATT. Al contrario, un reciente informe de un Grupo Especial de la OMC sobre la diferencia *India — Restricciones Cuantitativas*, reconoció que:

“el texto del párrafo 1 del artículo XI tiene un alcance muy amplio y en él se proscriben en general las prohibiciones y restricciones a la importación o a la exportación, ‘*aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas*’”. Como señaló el Grupo Especial que estudió la diferencia

*Japón — Comercio de semiconductores*, la redacción del párrafo 1 del artículo XI era de vasto alcance y se aplicaba ‘a todas las medidas impuestas o mantenidas por [un Miembro] que prohibieran o restringieran la importación, la exportación o la venta para la exportación de un producto, *exceptuadas las que revistieran la forma de derechos de aduana, impuesto u otras cargas*’.” (WT/DS90/R, párr. 5.128, énfasis añadido.)

Sin embargo, algunos observadores han cuestionado si los menores precios para las industrias nacionales, que son la consecuencia inevitable de la aplicación de impuestos a la exportación, se podrían considerar como una ‘contribución financiera’ bajo el Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC). El Grupo Especial de la diferencia *Estados Unidos — Medidas que tratan como subvenciones las limitaciones de las exportaciones*, enfrentó directamente esta cuestión y concluyó que la limitación a las exportaciones, en cuya definición se incluyen los impuestos a la exportación, “no puede constituir un suministro de productos encomendado u ordenado por el gobierno... ni, por ende, una contribución financiera”, bajo el Acuerdo SMC (WT/DS/194/R, párr. 8.75-76). Se debe observar que este caso no fue revisado por el Órgano de Apelación, de modo que todavía existe la posibilidad de que algunos Miembros soliciten una revisión.

También se ha planteado la duda de si se podría iniciar una reclamación en la OMC contra derechos de exportación tan altos que efectivamente prohíban las exportaciones. A pesar de que ‘las regulaciones del Artículo XI, 1 se extienden hasta restricciones de naturaleza *de facto*’ (*Argentina — Piel y cueros*, WT/DS155/R, párr. 11.17), tal extensión no parecería alcanzar la concesión positiva de prohibiciones o restricciones mediante la aplicación de ‘derechos de aduana, impuestos u otras cargas’. En cualquier caso, los derechos de *importación* altos serían probablemente el precedente legal para esta demanda jurídica *de facto*. A muchos Miembros de la OMC, incluidos PED, que mantienen crestas arancelarias restrictivas o prohibitivas del comercio en productos sensibles, no les agradaría demasiado que se sentara un precedente en esta área.

### La impugnación de China

En vista de la discusión anterior, ¿sobre cuál base podrían EE.UU. o la UE iniciar una reclamación en la OMC contra las restricciones chinas a la exportación? Los informes recientes se han referido a problemas con los contingentes e impuestos de exportación de China: los contingentes de exportación se pueden impugnar por ser incompatibles con el Artículo XI del GATT, y los impuestos a la exportación se pueden impugnar cuando se aplican a productos que no estén inscritos en la lista de excepciones contenida en el protocolo de adhesión (Anexo 6 del Protocolo de Adhesión de China). No obstante que dichos impuestos puedan ser impugnados, los mismos son compatibles con las normas generales de la OMC.

\* Especialista en derecho comercial internacional, socio de la firma de abogados Budin & Partners en Ginebra.

“La UE pretende confirmar que las normas del GATT impedirán que los Miembros usen los impuestos a la exportación con fines industriales”.

# Mecanismos de solución de controversias para TLC UE-Latinoamérica

Edna Ramírez Robles\*

La inclusión de mecanismos de solución de controversias cuasi-adjudicativos en algunos Tratados de Libre Comercio (TLC), a los que se les llamará con ‘dientes permanentes’, no ha sido suficiente para que se recurra a ellos a pesar de que existan diferencias entre las partes.

Como ejemplos existen los TLC que la Unión Europea (UE) ha firmado con terceros países, donde si bien ya se incorporaron este tipo de mecanismos en sus más recientes TLC y existen diferencias entre las partes, estos no han sido utilizados aún. Este ensayo identifica aquellas cláusulas que debilitan estos mecanismos de solución de controversias y no permiten su utilización, y a las que se llamarán ‘dientes de leche’.

Para dicho propósito se examinará, en primer lugar, el *status* de los TLC que la UE está negociando con algunos países latinoamericanos de Centroamérica (CA), la Comunidad Andina (CAN) y MERCOSUR. Posteriormente, se revisarán los mecanismos de solución de controversias de los TLC de la UE con México y Chile, por ser los modelos de la región a seguir en estas negociaciones, reconociendo cuáles son sus ‘dientes’ permanentes y de leche. Por último, se mencionan las implicaciones de la inclusión de dientes de leche, recomendando a los países negociadores contemplar los mecanismos de solución de controversias que sólo tengan dientes permanentes.

## Negociaciones TLC entre UE-CA, CAN y MERCOSUR

Al pilar comercial de los Acuerdos de Asociación de la UE con terceros países, se le llama TLC. Recientemente la UE firmó un TLC con el CARIFORO (14 países) y actualmente está negociando a través de bloques sub-regionales con CA (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) y MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay)<sup>1</sup>.

Las negociaciones de la UE con cada bloque han llevado su propia dinámica. El Acuerdo de Asociación entre CA y la UE ha pasado por cinco Rondas, y espera la sexta en diciembre de 2008<sup>2</sup>. Respecto al futuro Acuerdo de Asociación entre CAN y la UE, Colombia y Perú negociarán el pilar comercial bilateralmente con la UE (concluyendo en el 2009) y el resto del Acuerdo se firmará en bloque. Las negociaciones entre la UE y MERCOSUR comenzaron en el 2000, se suspendieron en el 2004 y en mayo de 2008 se declaró su reactivación<sup>3</sup>. Para acordar el contenido de estos TLC, los negociadores han tomado como punto de referencia los Tratados que la UE firmó con otros países latinoamericanos, como México y Chile, incluyendo el capítulo de solución de controversias.

## TLC UE-México y UE-Chile, sus mecanismos de solución de controversias con dientes permanentes y de leche

Los negociadores se refieren a “un mecanismo de solución de controversias con dientes” cuando son cuasi-adjudicativos (resoluciones vinculantes, fundadas en derecho, emitidas por terceras autoridades, con etapas jurídicas preestablecidas, cuasi-automáticas y reguladas detalladamente)<sup>4</sup>. Estos dientes son similares a los del Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC (ESD), los cuales han generado una gran participación de los Miembros de la OMC en sus procedimientos, y a los que en este análisis se les considerará como dientes permanentes.

Los dientes permanentes más importantes contemplados en los TLC UE-México (2001) y UE-Chile (2005) son: la existencia de las etapas consultiva y de arbitraje vinculante, con una regulación preestablecida y detallada (requisitos para la elección de árbitros, mandato para los paneles, contenido de los informes preliminar y final, forma de su cumplimiento y un código de conducta para los árbitros). Además, cuentan con plazos definidos y más cortos que los del ESD, hay automaticidad y reglas modelo de procedimiento.

La paradoja surge en que el número de casos que se han llevado ante la OMC y esos TLC de la UE es muy distinto. Luego de siete y tres años de la entrada en vigor de los TLC con México y Chile respectivamente, aún no se ha presentado ninguna controversia bajo sus mecanismos bilaterales a pesar de que existen conflictos pendientes por resolver en las Agendas de sus Consejos Conjuntos.

Las explicaciones de los negociadores a esta situación son varias, por ejemplo: que no existe el suficiente intercambio económico entre las partes, que prefieren establecer jurisprudencia en la OMC, que se sienten seguros por su experiencia bajo los procedimientos establecidos en el ESD, etc.

*“La paradoja surge en que el número de casos que se han llevado ante la OMC y esos TLC de la UE es muy distinto”.*

A continuación se expondrán razones jurídicas alternativas que posiblemente sean la causa por la que estos mecanismos no se han hecho valer, es decir, los dientes de leche.

Los dientes de leche más criticados en ambos TLC han sido:

- La conformación de listas de panelistas que permitan el bloqueo del establecimiento del panel,
- la no exclusión de foro,
- la exclusión de obligaciones en materias controversiales (por ejemplo, *dumping*) excluyéndolas, como es lógico, del ámbito de aplicación del mecanismo;
- la posibilidad para que la Parte reclamante retire la demanda una vez que se emita el informe preliminar, sin que haya un límite para que la misma demanda se presente en varias ocasiones ante un panel; y
- que los expertos, por ejemplo, los abogados, no puedan estar presentes en las audiencias.

Este análisis identifica además otros dientes de leche:

- La cantidad de filtros políticos para que una controversia llegue a la etapa arbitral (como Comités Especiales, Comités Conjuntos, Consejo Conjunto, prevención de las controversias, mediación, etc.);
- la exclusión del ámbito de aplicación de la etapa arbitral de la mayoría de obligaciones acordadas, como ocurre con algunos servicios, dejándolas exclusivamente en las etapas políticas;
- la poca precisión respecto de cuáles materias se llevarían a la OMC o a los paneles bilaterales;
- la posibilidad de que las partes tomen medidas apropiadas por la violación a cualquier obligación de alguno de los tres pilares de los Acuerdos de Asociación;
- la exclusión de la suspensión de beneficios en otros Acuerdos incluyendo los de la OMC; y
- la posibilidad de negociar la compensación.

### ¿Qué dientes quiere Latinoamérica en sus mecanismos de solución de controversias?

En el TLC UE-CA se sentaron objetivos particulares para el capítulo de solución de controversias respecto a: el ámbito de aplicación (que el sistema de solución de controversias se aplique únicamente al pilar comercial del Acuerdo de Asociación), su agilidad (que el sistema de solución de controversias contenga plazos cortos), su eficiencia (automaticidad del proceso) y su eficacia (que la decisión sea vinculante y que el sistema permita exigir el cumplimiento de las obligaciones convencionales contraídas)<sup>5</sup>.

En la III Ronda se acordaron disposiciones que regulan las consecuencias de la inactividad procesal en las etapas de consultas y del panel. En la IV Ronda se estipuló la posibilidad de nombrar a panelistas que no se encuentren en la lista, y de sustituir al que no cumpla con el código de conducta. También se incorporó un mandato para el panel y la posibilidad para que solicite información a las Partes y asesoría técnica en general.

Por último, en la V Ronda se determinaron las normas que agilizan los casos de urgencia (productos perecederos o estacionales), así como las que presentan el contenido y características del informe final del panel y lo relativo a que las partes busquen una solución mutuamente satisfactoria en cualquier momento procesal, más aquellas que definen la manera de conformar las listas de panelistas.

Todavía quedan temas entre corchetes como el: cumplimiento (compensación)<sup>6</sup>, trato especial y diferenciado, el proceso de nombramiento del panel<sup>7</sup>, la posibilidad de un mecanismo de mediación y las reglas de procedimiento<sup>8</sup>, entre otros. Por lo tanto, valdrá la pena que dentro de estos temas pendientes, los negociadores reconozcan cuáles dientes de leche pueden evitar.

### Conclusión

No será muy útil tener mecanismos con dientes permanentes si hay elementos que los debilitan, como es el caso de los dientes de leche. Las implicaciones son la poca o nula utilización de sus mecanismos de solución de controversias, por lo que únicamente podrían recurrir a la diplomacia para solucionar sus conflictos comerciales, siendo inconveniente para la economía más débil por tener un menor poder de negociación. En las siguientes Rondas es importante que aunque el mandato de los negociadores sea firmar el Acuerdo, tomen en consideración lo antes mencionado e intenten no incluir dientes de leche en sus mecanismos de solución de controversias.

*“No será muy útil tener mecanismos con dientes permanentes si hay elementos que los debilitan”.*

\* Asistente Editorial del Prof. John H. Jackson para el *Journal of International Economic Law*. Investigadora Visitante en la Universidad de Georgetown (Facultad de Derecho) en Washington D.C., ednarr@hotmail.com

<sup>1</sup> Comisión Europea, DG Relaciones Exteriores, *Documento de Programación Regional América Latina*, 2007-2013 (E/2007/1417), p. 1.

<sup>2</sup> I Ronda (22-26 octubre 2007), II Ronda (25-29 febrero 2008), III Ronda (14-18 abril 2008), IV Ronda (14-18 julio 2008), V Ronda (6-10 octubre 2008).

<sup>3</sup> Cumbre Comunidad Andina — Troika UE, Lima, Perú, 17 mayo 2008 (9541/1/08 REV 1 (Presse 132)).

<sup>4</sup> Véase Ramírez Robles, E., “Political and Quasi-Adjudicative Dispute Settlement Models in European Union Free Trade Agreements” en *WTO Working Papers* (Economic Research and Statistics Division, ERSD, 2006-09), 43p.

<sup>5</sup> Cuarto Adjunto del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, *I Ronda de Negociación Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica*, 26 de octubre 2007, disponible en: <http://www.aacue.go.cr/>

<sup>6</sup> Desde la Segunda hasta la Quinta Ronda en este tema no se logró un común acuerdo.

<sup>7</sup> Durante la Cuarta y Quinta Ronda no se llegó a ningún acuerdo.

<sup>8</sup> El mecanismo de mediación fue propuesto por la UE y pretende únicamente aplicarlo a medidas no arancelarias.



# Lecciones de la disputa sobre algodón: una perspectiva del sector

Hélio Tollini\*

El caso del algodón en la OMC despertó la atención de muchos países. En varios aspectos, el contencioso fue pionero en la historia de la Organización y abrió paso a eventuales disputas en el futuro. Este artículo discute las posibles ganancias para Brasil y para el sector productivo con dicho contencioso, así como las cuestiones pendientes en torno a la retorsión.

Los productores de algodón de Brasil compiten con el algodón estadounidense desde hace décadas. El gobierno de EE.UU. otorga subsidios a la producción de algodón desde 1934. Es decir, desde hace 74 años que el algodón de aquel país recibe estímulos y protección adicionales. Como es sabido, es difícil librarse de este tipo de prácticas, especialmente cuando los beneficiarios son las grandes corporaciones envueltas en el agro-negocio. Los consecuentes perjuicios para el sector brasileño en el mercado internacional, fueron una de las razones que motivaron el que Brasil iniciara una disputa contra EE.UU. en la OMC.

Cuando en 2002 se iniciaron las consultas del caso del algodón (WT/DS267), pocos creían en la victoria brasileña. Aún después de la decisión del grupo especial favorable a Brasil, confirmada en la instancia de apelación, simplemente no se creía que EE.UU. eliminaría los subsidios. Queda ahora esa cuestión para el momento de la retorsión, la que en este momento está siendo analizada por el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (OSD).

Este artículo pretende esclarecer algunos detalles de la disputa del algodón desde la perspectiva del sector algodónero de Brasil. El artículo está dividido en cuatro partes principales: síntesis del contencioso en la OMC, relevancia de la victoria brasileña, pronósticos en cuanto al proceso y análisis de las dificultades para aplicar la retorsión.

## Historia del caso

En términos generales, una de las debilidades del sector agrícola brasileño es la falta de asociaciones de productores debidamente movilizadas. Como consecuencia, su poder de negociación termina siendo bajo frente aquel de las empresas con las cuales deben lidiar. Los productores de algodón, sin embargo, son una excepción a esto: se organizaron en torno a la Asociación Brasileña de Productores de Algodón (ABRAPA). Justamente la contribución de esa asociación fue de extrema relevancia para el éxito en la disputa del algodón en la OMC.

Las consultas del caso se iniciaron en el 2002, y en marzo del 2005 el OSD había adoptado los informes del grupo especial y del Órgano de Apelación. En aquella oportunidad se habían establecido los plazos para que EE.UU. eliminara los subsidios a la exportación y los subsidios de ayuda interna.

Como la decisión no fue acatada por EE.UU., Brasil solicitó formalmente a la OMC la definición de la modalidad y del valor de la retorsión. El monto sugerido fue de USD 4 mil millones: 3 mil millones en concepto de subsidios a la exportación y mil millones por los subsidios de ayuda interna. Dicho monto es indicativo y ciertamente será blanco de discusiones que ocurrirán durante los próximos meses hasta que el OSD se posicione al respecto.

## Relevancia de la victoria brasileña

Evidentemente los productores brasileños de algodón esperan que la represalia les traiga algún beneficio como compensación a los perjuicios sufridos a lo largo de los años. Una expectativa optimista de parte del sector era que, a partir de una decisión del OSD favorable a Brasil, EE.UU. por lo menos eliminaría los subsidios a sus productores de algodón. Para aquellos que así lo imaginaban, se tiene la impresión de por ahora Brasil no salió victorioso. Sin embargo, constatamos que sí hubo algunos beneficios para el sector con la acción en la OMC.

En primer lugar, el contencioso del algodón mostró, gracias al ejemplo de Brasil, que los países en desarrollo (PED) pueden defender con éxito sus ventajas comparativas en el comercio mundial, lo que contribuye a aumentar el empleo y generar ingreso para sus poblaciones. Pero más allá de eso, el sector puede constatar que sí es posible que un PED obtenga, mediante las acciones tomadas ante el OSD, una decisión favorable aún en contra de un país desarrollado. Si bien no es fácil llevar una disputa en la OMC, ya no se piensa que es imposible.

En segundo lugar, el contencioso generó una expectativa que en la práctica no se materializó. En aquel tiempo se esperaba que debido a los problemas presupuestarios en EE.UU., los subsidios agrícolas iban a ser reducidos. No obstante, se descubrió que los subsidios agrícolas representan una fracción muy pequeña del presupuesto de los países industrializados, a tal punto que la población no siente el

*“El contencioso generó una expectativa que en la práctica no se materializó”.*

peso de la contribución en su bolsillo. El contencioso se convirtió entonces en el vehículo para presionar a EE.UU. para que realizara los cortes esperados.

Hoy en día, con la reciente crisis financiera, se tiene nuevamente la expectativa de que la próxima administración de EE.UU. cortará gastos y que los subsidios agrícolas serán reducidos, aunque no hay certeza de eso. Por tal motivo, una vez más, el procedimiento de retorsión de la OMC puede ser el instrumento más eficaz para recomponer el equilibrio en el mercado.

En tercer lugar, se estima que la disputa del algodón también fortaleció la posición negociadora de Brasil en la Ronda Doha. Esa constatación puede ser observada inclusive en las manifestaciones públicas de algunas autoridades brasileñas. El contencioso sirvió no sólo como un ejemplo, sino como un elemento de presión. En este contexto, diversos países se asociaron con Brasil para defender la apertura de los mercados agrícolas.

La liberalización de los mercados es una necesidad básica de desarrollo brasileño y de otros PED.

No se trata de beneficiar a los productores de algodón de Brasil: ellos serán beneficiados en la medida en que puedan acceder a parte del mercado internacional hoy ocupada por las exportaciones estadounidenses subsidiadas. Abrir el mercado de algodón, sin embargo, era el comienzo de un esfuerzo para abrir el mercado de todos los productos agrícolas, de forma semejante a lo que ocurrió con los mercados de productos industriales — cuyos aranceles de importación en promedio cayeron del 40 al 4 por ciento durante las negociaciones de la Ronda Uruguay.

### Pronósticos

No se puede negar que la ganancia brasileña en el contencioso del algodón está concentrada en el reconocimiento de la calidad de su producto. La producción de algodón en Brasil fue reconocida mundialmente como de alta tecnología, lo que incluso provocó que los grandes compradores de algodón voltearan a ver al país.

Otra ventaja radica en el hecho de que ahora se reconoce que es posible ganar disputas comerciales, como sucedió con el algodón. En consecuencia, Brasil, junto con otros países, ya considera iniciar un nuevo caso sobre competencia desleal de una serie de productos agrícolas. En ese sentido, otros sectores podrían seguir el ejemplo ya que las disputas facilitan la búsqueda de más oportunidades para la agricultura brasileña.

Finalmente, el contencioso del algodón abrió nuevas fronteras en la cooperación entre el sector público y privado. La alta preparación del Ministerio de las Relaciones Exteriores

y la cooperación con la ABRAPA fueron las razones del éxito de Brasil en esta acción ante la OMC. El trabajo conjunto, entre el sector público y el sector privado elevó la capacidad internacional de Brasil, y constituyó una fórmula esencial para lograr la victoria.

### Las dificultades de la retorsión

Es reconocida la dificultad de un país para encontrar una forma de retorsión que no perjudique a sus consumidores internos. Brasil enfrenta hoy ese contratiempo. El hecho es que, habiendo llegado hasta aquí en la disputa y en la negociación — sin el cumplimiento adecuado de la decisión por parte de EE.UU. — no tiene sentido dejar pasar la oportunidad. Brasil tendrá que aplicar medidas de retorsión a EE.UU., y de ser posible, encontrar una forma de beneficiar a su sector productivo algodonero.

Ciertamente este es un asunto que el gobierno debe discutir internamente como parte de la estrategia del Estado, pero sin perder la dimensión crítica de los diversos intereses envueltos.

Según lo observado, el monto de la represalia sugerida por Brasil indica que será necesario hacer uso de la retorsión cruzada, por lo que se alcanzará a otros sectores económicos. El grupo especial de la OMC debe juzgar en estos próximos días sobre el monto de la retorsión propuesta por Brasil y la modalidad en que ésta se llevará a cabo. Los sectores de propiedad intelectual y servicios, propuestos por Brasil, son los más sensibles a los intereses estadounidenses y podrían perjudicar en menor medida al consumidor brasileño.

Es sabido que siempre existe la posibilidad de que un país más fuerte, como es EE.UU., responda a la retorsión impuesta por un país menos fuerte. En este sentido cabe la posibilidad de que para evitar daños en sectores exportadores importantes y en su imagen internacional, la administración norteamericana proponga alguna negociación con miras a una compensación. En este caso podría tratarse de un aumento en los cupos de exportación para otro producto. De todas formas, consideramos que Brasil debería seguir hasta el final en esta disputa.

De acuerdo con las reglas de la OMC, el grupo especial tiene 60 días — por lo tanto, hasta diciembre próximo — para definir la modalidad y el monto de la retorsión. Sin embargo, la práctica de la Organización muestra que ese plazo raramente es respetado, por lo que hay que esperar.

De todo lo expuesto, una cosa debería resaltarse: Si Brasil se constituyó como vencedor de la disputa, fue gracias a la alta preparación del gobierno y del sector algodonero para enfrentar las dificultades surgidas a lo largo de ese proceso.

\* Doctor en economía, y consultor nacional e internacional en política agrícola y política de investigación y desarrollo de sistemas. Consultor de la Asociación Brasileña de los Productores de Algodón (ABRAPA).

*“La disputa del algodón también fortaleció la posición negociadora de Brasil en la Ronda Doha”.*

## ICTSD al día

### ICTSD presente en Foro Público de la OMC 2008

En la oportunidad que año a año brinda la OMC a la sociedad civil para participar en el debate de la agenda comercial multilateral, ICTSD estuvo presente.

Durante la edición 2008 del Foro Público de la OMC, titulado “Con el comercio hacia el futuro”, nuestra institución organizó dos exitosas sesiones de discusión: una sobre cambio climático y política comercial, y otra sobre los altos precios de los alimentos.

En la primera de ellas analizó hasta qué punto se podría recurrir a instrumentos y mecanismos relacionados con el comercio para hacer frente al cambio climático. Se habló por ejemplo, de la viabilidad de hacer uso del Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio para limitar la proliferación de productos que generan altas emisiones de dióxido de carbono; o bien de aplicar medidas en frontera con ese mismo propósito.

En materia de crisis de alimentos, ICTSD, conjuntamente con el World Trade Institute de Berna, discutió el tema a la luz de las normas comerciales vigentes y de las propuestas en agricultura ¿Las reglas de comercio representan una complicación o una esperanza? Esta fue la pregunta que originó el debate. En términos generales los panelistas coincidieron que el mandato de Doha es limitado para encontrar respuestas a esta problemática, y que el rol de la OMC en todo esto no está definido.

### Diálogo sobre propiedad intelectual, oportunidad para proponer ideas

Un diálogo fue llevado a cabo recientemente para tratar aspectos relacionados con la propiedad intelectual: retorsión cruzada, o la aplicación de contramedidas en sectores distintos al cual se infringe el daño en el marco de solución de diferencias.

Frederick Abbot y Arthur Appleton prepararon documentos de discusión sobre las implicaciones y complicaciones de la retorsión cruzada en propiedad intelectual y servicios (próximamente disponibles en nuestro sitio web). Expertos reconocidos participaron en la discusión que resultó muy positiva, con análisis de los casos de Apuestas (Antigua y Barbuda) y Banano (Ecuador).

### Próximamente

*“South American Research-Policy Dialogue on Global Economic Governance and Trade”, 24 de noviembre, Rio de Janeiro, Brasil.*

Este evento forma parte de una serie de reuniones que se han llevado a cabo en India y China, para estimular la discusión sobre “gobernanza económica mundial y comercio” en los países en desarrollo. La intención es brindar la oportunidad a los académicos más reconocidos y a los formuladores de políticas de la región para que delineen sus preocupaciones y den forma a una agenda progresiva. Organizan: ICTSD, Oxford, LATN y CEBRI.

### *Implications for Brazil of the July 2008 Draft Agricultural Modalities*

El trabajo de Nassar, Cabral da Costa y Chiodi explora las implicancias para Brasil del borrador de texto agrícola de julio pasado. Dicho documento, que se publicará en los próximos días, intenta evaluar la manera en que las políticas y las exportaciones de Brasil se verían afectadas por un eventual acuerdo de Doha en agricultura. Cabe destacar que se han realizado estudios similares para otros países. Más información en: <http://ictsd.net/programmes/agriculture/>

### 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 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  
María Julia Oliva

#### Contribuyeron para este número

Daniela Álvarez Keller  
Perla Buenrosto  
Maximiliano Chab  
Greivin Hernández González  
Mauricio Dierckxsens

#### ICTSD

Director ejecutivo:  
Ricardo Meléndez Ortiz  
7, chemin de Balxert  
1219, Ginebra, Suiza  
[puentes@ictsd.ch](mailto:puentes@ictsd.ch)  
[www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)

#### CINPE

Director: Rafael Díaz  
Tel.: (506) 2263-4550  
Apdo. Postal 2393-3000 Heredia,  
Costa Rica  
[www.cinpe.una.ac.cr](http://www.cinpe.una.ac.cr)

La producción de PUENTES entre el comercio y el desarrollo sostenible ha sido posible gracias al apoyo generoso de todos nuestros donantes.

Para suscribirse gratuitamente, envíe un correo electrónico a [puentes@ictsd.ch](mailto:puentes@ictsd.ch) incluyendo la palabra “suscripción” en el asunto.

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

## EVENTOS

### NOVIEMBRE

- 17-22 [Conferencia de la FAO](http://www.rlc.fao.org/), Sesión Especial. Roma, Italia. <http://www.rlc.fao.org/>
- 18 [Lanzamiento de serie de Informes Desarrollo en las Américas](http://events.iadb.org/), BID. Washington, DC, EE.UU. <http://events.iadb.org/>
- 18- 20 [Seminario sobre Propiedad intelectual y Salud Pública para Países de América Latina](http://www.iadb.org/). Ciudad Panamá, Panamá. <http://www.iadb.org/>
- 20- 23 [16ª Cumbre de Líderes APEC](http://www.apecceosummit2008.org/). Lima, Perú. <http://www.apecceosummit2008.org/>
- 24 [South American Research-Policy Dialogue on Global Economic Governance and Trade](http://www.ictsd.net), Rio de Janeiro, Brasil. <http://www.ictsd.net>

### DICIEMBRE

- 1-12 [14ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático](http://www.cop14.gov.pl/). Poznan, Polonia. <http://www.cop14.gov.pl/>
- 2-3 [Taller de América del Norte sobre Sustentabilidad Ambiental y Competitividad](http://www.cec.org/). Puerto Vallarta, México. <http://www.cec.org/>
- 4-5 [VI Conferencia Interamericana sobre RSE](http://events.iadb.org/). Cartagena de Indias, Colombia. <http://events.iadb.org/>
- 5 [XXXIII Cumbre Ordinaria de Países Miembros del Sistema de Integración Centroamericana](http://www.bcie.org/). Honduras. <http://www.bcie.org/>
- 6-16 [Cumbre del Mercosur](#), Salvador, Brasil.
- 8-12 [VI Ronda de Negociación entre Centroamérica y la Unión Europea](http://www.aacue.go.cr/). Bruselas, Bélgica. <http://www.aacue.go.cr/>
- 13 [IV Reunión de Coordinadores Nacionales del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos](#), Mercosur. Salvador, Brasil.
- 15 [XXXVI Reunión del Consejo del Mercado Común](#), Mercosur. Salvador, Brasil.

## PUBLICACIONES

[Transition to Sustainability: Towards a Humane and Diverse World](#). Adams, W.M. & Jeanrenaud, S.J. (2008). Gland: International Union for Conservation and Nature, IUCN.

[Apertura comercial y capacidades productivas](#). Estudios de casos. Artecona, R., comp (2008). Santiago: CEPAL.

[Doing Business 2009. Comparando la Regulación en 181 Economías. Resumen](#). Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial (2008). Washington.

[Informe Anual](#). Reseña del Ejercicio. Banco Mundial (2008) Washington.

[Global Food Crises Monitoring and Assessing Impact to Inform Policy Responses](#). Benson, T. et al (2008). Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

[Las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y Asia-Pacífico](#). Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2008). El vínculo con China. Santiago.

[Las nuevas medidas de seguridad y sus efectos en las exportaciones agroalimentarias](#). Díaz, A. (2008). Santiago: CEPAL.

[Climate Change: Financing Global Forests](#). Eliasch, J. (2008). The Eliasch Review. Londres: Crown.

[Environmental Crime. A Threat to our Future](#). Environmental Investigation Agency, EIA (2008). Londres.

[Consideraciones ambientales en torno a los biocombustibles líquidos](#). Gómez, J.J., Samaniego J.L. & Antonissen, M. (2008). Santiago: CEPAL.

[Energy \[R\]Evolution](#). Greenpeace International & European Renewable Energy Council, EREC (2008). Amsterdam.

[Killing with Keystrokes](#). Illegal Wildlife Trade on the World Wide Web, IFAW (2008). Massachusetts.

[Objetivos de desarrollo del Milenio. Informe 2008](#). Organización de Naciones Unidas, ONU (2008). Nueva York.

[Manual de Estadísticas Ambientales Andinas](#). Secretaría General de la Comunidad Andina (2008). Lima.

[The Value of our Oceans](#). Walser, M., Pohlman, K. & Neumann, C. (2008). Frankfurt: World Wide Fund for Nature, WWF.

[The World Patent Report – A Statistical Review](#). World Intellectual Property Organization, WIPO (2008). Ginebra.