

Puentes

ENTRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

EN ESTA EDICIÓN

- 1 Flexibilidades ADPIC en agenda del Mercosur
- 3 Honduras: golpe afecta economías y negociaciones regionales
- 4 Ecuador agita foros internacionales
- 5 Pueblos originarios de la Amazonía claman por desarrollo sostenible
- 7 Barreras al biocomercio andino en negociación comercial con UE
Diego Alejandro Martínez Ballesteros
- 9 Acuerdo UE-Andinos: más derechos para titulares y menos acceso a medicamentos
Miguel Ernesto Cortés Gamba e Iván Rodríguez Bernate
- 11 Clima, liberalización comercial y más alimentos: nuevas promesas del G-8
- 12 ¿Hacia un acuerdo de Doha en 2010?
- 13 Política de competencia en cadenas agroalimentarias clave de América Latina
IICA y Diego Petrecolla
- 15 Cambio climático en el centro de la atención internacional
- 17 En política climática, sigamos el dinero
James K. Boyce
- 19 “Los Miembros de la OMC han decidido que un lugar lo ocupe un latinoamericano”
- 20 Amenaza proteccionista sigue en la mira
- 21 El CAFTA-DR y su impacto en la salud: el caso de Costa Rica
Greivin Hernández-González y Max Valverde Soto



International Centre for Trade and Sustainable Development



Flexibilidades ADPIC en agenda del Mercosur

Con acuerdos en temas internacionales como la condena al golpe de Estado de Honduras y medidas para combatir el virus de la influenza humana A (H1N1), la última Cumbre del Mercosur no logró zanjar el camino para profundizar su integración regional.

Condena al golpe de Estado en Honduras

En la declaración oficial final de la XXXVII Cumbre de países del Mercado Común del Sur (Mercosur) y países asociados, que se desarrolló en la capital paraguaya los días 23 y 24 de julio, los países miembros del bloque “reafirman que no reconocerán a ningún Gobierno que surja de esta ruptura constitucional; que no aceptan como válidos actos unilaterales emanados de las autoridades ilegítimas hondureñas, incluyendo el llamado a elecciones”¹. Los presidentes reunidos además agradecieron y consideraron como finalizadas y las negociaciones llevadas a cabo por el presidente de Costa Rica, Oscar Arias Sánchez, con lo que le ponen más presión al gobierno de facto de Honduras pues lo obligan a buscar otra salida a la crisis política.

Gripe A(H1N1)

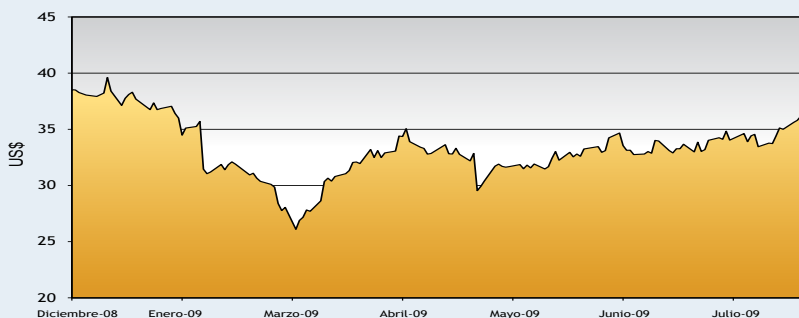
Quizás uno de los elementos más llamativos de la Cumbre fue la “Declaración sobre medidas de protección en respuesta a la

pandemia de la influenza humana A (H1N1)”². La misma resuelve “mantener el mayor grado de alerta frente al inicio del ciclo de influenza estacional en el Hemisferio Sur” y solicita a la Organización Mundial de la Salud coordinar esfuerzos “para la ampliación de la capacidad de producción de vacunas, antivirales y kits de diagnósticos a precios accesibles”. Abogan por el acceso equitativo de la población de la región a los tratamientos antivirales, vacunas y métodos de diagnósticos para controlar la influenza A y otros virus pandémicos. Para ello proponen mayor cooperación internacional, fortalecimiento de la red de laboratorios regionales y “en caso que se requiera”, utilizar las flexibilidades contempladas en el Acuerdo sobre los Aspectos de Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC). Esto permitiría la promulgación de medidas como las licencias obligatorias, que facilitarían a centros farmacéuticos de la región replicar estos medicamentos para responder a la creciente demanda, y de esta forma ampliaría el acceso para los sectores más vulnerables de la población.

¿Sabía Ud.?

A raíz de la rápida propagación de una nueva cepa de la influenza A(H1N1), las ventas mundiales del medicamento Tamiflu (oseltamivir) aumentaron en un 203% en el primer semestre del año, ascendiendo a 953 millones de dólares.

Desempeño de las acciones bursátiles de Roche Holding Ltd



Estimado lector,

Los tiempos de hoy en día son difíciles: incertidumbre, poco empleo, menos prosperidad. Aunque el camino a la estabilidad tardará en concretizarse.

En Puentes abordamos las recientes promesas del G-8 y el trabajo de la Cumbre del Mercosur, que con más o menos retórica intentan responder a los tremendos retos actuales, entre ellos la crisis mundial, el cambio climático, la seguridad alimentaria o la influenza A.

El comercio internacional, a pesar de ser una arteria fundamental para el crecimiento económico, no es la prioridad de los gobiernos. La tendencia al proteccionismo persiste y la agenda de liberalización propuesta en la Ronda Doha no ve aún la luz, no convence todavía. Por ahora se ha planeado una 'mini-ministerial' en septiembre y un cónclave ministerial en el otoño para, una vez más, apostar por un acuerdo definitivo de 'modalidades' ¿Ocurrirá?

En nuestro continente, la tensa situación en Honduras ha dado lugar a la interrupción de las negociaciones con la Unión Europea; y en Ecuador, el cambio de direccionamiento en su política comercial ha provocado fricciones con Colombia y el abandono de un eventual acuerdo con los europeos. La situación no es más quieta en Perú, donde los indígenas se inconforman con el gobierno por su escasa participación en el proceso de apertura comercial con los EE.UU., y el descontento social ha cobrado vidas humanas.

En este número de Puentes, para analizar estos y otros acontecimientos internacionales y regionales, contamos con la participación de Diego Martínez, el IICA y Diego Petrecolla, Iván Rodríguez y Miguel Cortés, James Boyce y Greivin Hernández y Max Valverde.

La edición de julio también va acompañada de una breve entrevista al representante latinoamericano en el Órgano de Apelación, Ricardo Ramírez Hernández, mexicano, quien a partir de julio de este año tiene la responsabilidad de privilegiar la seguridad jurídica en el sistema multilateral de comercio.

Deseamos sinceramente que disfrute esta tercera entrega del año.

El equipo de Puentes

¿Fin a 50 años de diferencias por Itaipú?

Otro de los ámbitos donde hubo luz verde fue en el del pago y comercialización de la energía producida por la represa hidroeléctrica binacional Itaipú. Sus administradores Brasil y Paraguay anunciaron el sábado 25 de julio que habían llegado a un acuerdo para culminar el diferendo que mantenían sobre la producción energética de la represa. En concreto, el acuerdo incluye el pago de Brasil a Paraguay de US\$360 millones anuales a partir de 2010 de compensación por ceder al primero parte de la energía que Paraguay no consume. Además prevé una inversión de US\$450 millones para construir una red de transmisión eléctrica que permitiría la comercialización de energía a terceros países a partir de 2023.

Según comentó Luiz Inácio Lula da Silva, presidente brasileño, a medios locales, "este es un acuerdo histórico"³. Al parecer Brasil está entendiendo que debe ceder en las demandas e impulsar el desarrollo de sus "pequeños" socios comerciales, pues en declaraciones a la prensa Lula acotó: "Los países mayores tenemos la obligación de ayudar a los países de economías menores para que puedan dar un salto de calidad en su capacidad de desarrollo, iniciativa y competitividad. A Brasil no le interesa desarrollarse sin sus socios". Declaraciones que parecen abrir un nuevo espacio de diálogo y desarrollo entre los miembros del Mercosur.

Viejos y nuevos asuntos sin resolver

A pesar de los acuerdos comentados, la Cumbre mostró que aún falta camino por recorrer para resolver temas pendientes en la agenda de integración que ya han visto pasar varios cónclaves. Éste es el caso de la eliminación del doble cobro de aranceles, la elevación del arancel externo común, el código aduanero común y la distribución de la renta aduanera. En el ámbito político tampoco se llegó a un pacto con respecto a la definición del criterio de representatividad que tendría el Parlamento del Mercosur, ni sobre la creación de un Tribunal de Justicia. A escala comercial internacional, únicamente se acordó explorar a largo plazo la posibilidad de un convenio con Corea.

Para aderezar estas diferencias, si bien la reunión de la Comisión de Monitoreo del Comercio Bilateral Brasil-Argentina posterior a la Cumbre evidenció que las modificaciones implementadas por Argentina en sus licencias no automáticas para importaciones están satisfaciendo (al menos parcialmente) las demandas de Brasil, otros países están subiendo el tono de disconformidad por las medidas comerciales tomadas como respuesta a la crisis económica. Uruguay se quejó recientemente de la demora para la aprobación de licencias de productos lácteos por parte de las autoridades brasileñas. En declaraciones a fuentes locales, miembros del gobierno uruguayo recalcaron que "(se nos) está tratando como a Argentina pero Uruguay no ha aplicado a las importaciones desde Brasil una sola restricción desde que estalló la crisis"⁴.

Uruguay promete impulsar integración

Uruguay tendrá bajo su responsabilidad, a partir de ahora y por los próximos meses, la presidencia temporal del bloque y asimismo la oportunidad de solventar los retos antes apuntados. El canciller uruguayo, Gonzalo Fernández, declaró a medios internacionales que durante su mandato Uruguay también impulsará la negociación externa del Mercosur con la Unión Europea y el Sistema de Integración Centroamericano. Fernández precisó que le interesa trabajar en la anulación del doble cobro del arancel externo, punto en el que los países europeos han presentado gran interés.

En síntesis, no obstante que la XXXVII Cumbre del Mercosur no pasó factura a todos los temas comerciales conflictivos, al menos logró saldar algunas diferencias a favor de las economías pequeñas del bloque y hacer un llamado unánime en favor de la democracia y el acceso a la salud.

³ Mercosur. (2009, 24 de julio). *Declaración de los presidentes de los Estados partes del Mercosur y Estados asociados sobre el golpe de estado en Honduras*. Asunción.

² Mercosur. (23 de julio, 2009). *Declaración sobre medidas de protección en respuesta a la pandemia de la influenza humana A(H1N1)*. Asunción.

³ La batalla de Itaipú. (2009, 27 de julio). *Observa Económico*.

⁴ Uruguay sostiene que Brasil viola normas del Mercosur y la OMC. (16 de julio, 2009). *El País*.

Honduras: golpe afecta economías y negociaciones regionales

El colapso de las negociaciones por la crisis política por la que atraviesa Honduras ha aumentado las sanciones económicas al país. Mientras tanto exportadores de la región contabilizan sus pérdidas por concepto de exportaciones.

Luego de que las negociaciones facilitadas por el presidente de Costa Rica, Oscar Arias Sánchez, para encontrar una salida a la crisis política hondureña no lograran su cometido, la Unión Europea (UE) decidió sumarse a la lista de países que han implementado sanciones económicas para presionar al gobierno golpista de Roberto Micheletti a buscar una salida. La decisión implicaría que cerca de 65.5 millones de euros (aproximadamente US\$93 millones) en ayuda al presupuesto público de Honduras no serían desembolsados.

Además de la UE, recordemos que ya antes organismos financieros internacionales habían anunciado medidas similares. El Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial suspendieron créditos a Honduras valorados en más de US\$ 470 millones destinados a infraestructura, educación y salud. Mientras que los países del Sistema de la Integración Centroamericana y de la Alianza Bolivariana Para los Pueblos de Nuestra América retiraron a sus embajadores de Honduras, Venezuela además formalizó la suspensión de todo el suministro de petróleo a Honduras.

Por su parte, los EE.UU. podrían suspender desembolsos por US\$ 180 millones en ayuda para el desarrollo (algunos de ellos destinados a la Cuenta del Milenio) si finalmente declaran la crisis hondureña como un “golpe” y no simplemente un “acto ilegal”.

Pero el gobierno estadounidense enfrenta una fuerte presión de su sector empresarial para no endurecer las sanciones. Una coalición de empresas le envió una carta al presidente Barack Obama en la que le solicita “hacer todo lo posible para mantener los vínculos comerciales estrechos y las relaciones económicas entre Estados Unidos y Honduras”. Según la carta¹, “Honduras tiene una importancia especial en la cadena de producción de productos textiles y de confección de Estados Unidos, y es considerado el eje de la cadena de suministro de este sector en América”.

Pérdidas comerciales

Otra de las “víctimas” de la crisis hondureña ha sido el comercio de la región. En primer lugar porque la Comisión Europea pospuso la VIII Ronda de Negociaciones para un Acuerdo de Asociación (AdA), prevista a celebrarse en Bruselas del 6 al 10 de julio. En su última reunión del 21 de julio los ministros de comercio de Centroamérica acordaron retomar las negociaciones con la UE en septiembre, pues esperan que para ese entonces la crisis hondureña ya esté resuelta. Sin embargo no está claro qué pasaría si esta predicción no se cumple.

En segundo lugar porque los bloqueos comerciales llevados a cabo por gobiernos u organizaciones de la sociedad civil han ocasionado pérdidas al sector exportador centroamericano. El cierre temporal que El Salvador, Guatemala y Nicaragua realizaron de sus fronteras al inicio de la crisis ha causado pérdidas diarias por US\$ 36,5 millones al comercio de la región, según la Asociación de Productores Exportadores de Nicaragua (APEN).

A este respecto, los ministros centroamericanos han asegurado que no recomendarían establecer más sanciones comerciales a Honduras porque provocarían más efectos perjudiciales al comercio de Centroamérica. No obstante aclararon que esta es una decisión política y que están buscando mecanismos alternativos para canalizar el flujo comercial de manera que se permita a los transportistas eludir el territorio hondureño.

Organizaciones y eurodiputados piden sanciones comerciales

Por su parte, organizaciones de la sociedad civil han solicitado sanciones más fuertes hacia el gobierno de facto de Honduras denunciando faltas graves contra los derechos humanos. Un informe preliminar presentado por la Misión por la Democracia y los Derechos Humanos Guatemala-Honduras (constituida por la Delegación de Organización de Derechos Humanos y encabezada por la ganadora del Premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú, concluyó, entre otras cosas, que “desde que se produjo el golpe ya se registraron por lo menos cinco ejecuciones extrajudiciales, más de 120 detenciones relacionadas con las manifestaciones de resistencia al gobierno de facto y más de 180 detenciones vinculadas con el toque de queda”.

En una carta dirigida a altos oficiales europeos, asociaciones de sindicatos y federaciones² solicitaron suspender de forma indefinida las negociaciones para un Acuerdo de Asociación “hasta que la constitucionalidad retorne a la República de Honduras”. Asimismo consideran que “ya es hora de que la Unión Europea (UE) pase de las sanciones morales a la reales, retirándole de forma inmediata, a Honduras, los beneficios del SPG Plus (Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias ampliado)”.

De igual forma 90 eurodiputados, principalmente de grupos de izquierda y “verdes”, enviaron una carta en la que además solicitan a la comisario de Relaciones Exteriores de la UE Benita Ferrero-Waldner, la interrupción de las negociaciones del AdA “mientras no se restablezca la democracia en Honduras” y la congelación de “toda cooperación y de las facilidades comerciales SPG+”.

Al cierre de edición, el Congreso de Honduras discutía la viabilidad de la propuesta de Arias denominada “Acuerdo de San José” como posible salida a la crisis. Está por verse si las medidas de presión de la comunidad internacional y el pueblo hondureño finalmente normalizan la situación en la región y si la UE utiliza las herramientas comerciales que ella misma diseñó para promover la democracia y los derechos humanos.

¹ Firmada por la Cámara de Comercio de Estados Unidos, la Federación Nacional de Minoristas, el Consejo Nacional de Organizaciones Textiles, el Comité de Emergencia en favor del Comercio de Estados Unidos, entre otros.

² Como la Plataforma Sindical Común Centroamericana-Capítulo Costa Rica (PSCC-CR) y la Federación Sindical Mundial-Región América Central (FSM-AC).

Ecuador agita foros internacionales

La salida del CIADI, la incorporación a la ALBA y a la UNASUR, así como las restricciones arancelarias impuestas a sus vecinos de la CAN, son medidas tomadas recientemente por el gobierno ecuatoriano que muestran una política comercial alternativa.

Adiós al CIADI

La nueva Constitución Política de Ecuador, aprobada por plebiscito popular el 28 de septiembre del año pasado, cobró su primera víctima. Según el gobierno ecuatoriano, la nueva Carta Magna en su artículo 422 declara inconstitucional que la nación andina se someta a arbitraje a menos que sea con un ciudadano latinoamericano y en un foro latinoamericano.

Por esta razón el dos de julio pasado el presidente de Ecuador Rafael Correa firmó un decreto que “denuncia y, por tanto, declara terminado” el convenio con el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), del Grupo del Banco Mundial.

No obstante las razones legales citadas, la medida no ha dejado de generar controversias pues según la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, Ecuador es el cuarto país que enfrenta más reclamos en foros internacionales iniciados por inversionistas, sumando un total de 141.

Se estima que tan sólo ante el CIADI los seis procesos que están en curso representan demandas por más de US\$ 10 mil millones².

Adicionalmente el presidente Correa ha sostenido duras críticas respecto a los fallos del CIADI los cuales considera sesgados a favor de los inversionistas.

Consecuencias y alternativas

Si bien inversionistas y analistas han criticado la decisión de Ecuador de denunciar el convenio del CIADI, así como numerosos acuerdos bilaterales de inversión, Ecuador ha salido al paso manifestando que los datos muestran que éstas no son decisiones que afecten la inversión extranjera, y que la misma ha venido favoreciendo a su país en años recientes.

Como alternativas para la resolución de diferencias inversionista-Estado Ecuador estaría previendo dos opciones. Primero, algunos de los nuevos contratos firmados con empresas petroleras prevén la solución de conflictos en el Centro de Arbitrajes y Mediación de Santiago de Chile bajo las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. Segundo, oficiales ecuatorianos han manifestado que durante la Cumbre en que su país asuma la presidencia pro t  pore de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) el próximo 10 de agosto, plantearán la creación de un sistema de intermediación sobre las inversiones extranjeras directas.

Entrada a la ALBA y a la UNASUR

Junto con Ecuador, Antigua y Barbuda, y San Vicente y las Granadinas se unieron al proyecto impulsado por Venezuela el 24 de junio pasado. La salida del CIADI por parte de Ecuador habría facilitado la incorporación del país a la ahora llamada “Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos” (ALBA-TCP).

Recordemos que en abril de 2007 los Miembros de la ALBA acordaron retirarse del CIADI.

Para el presidente Correa, la incorporación de su país a la ALBA-TCP reafirma su voluntad de “integrar estructura física, compartir proyectos energéticos, planificar el desarrollo social en forma compartida y promover nuevos tribunales regionales para la solución de controversias”.

Adicionalmente, como país sede de la Secretaría de la UNASUR, Ecuador junto a Bolivia, son las primeras naciones que ratifican el Tratado de adhesión al mismo, apostando una vez más por mecanismos de integración regional novedosos. Dentro de los proyectos que Ecuador impulsaría en esta organización están la creación de un centro de asesoramiento jurídico internacional especializado en materia de inversiones y la mencionada creación de un centro internacional de arbitraje bajo el sistema jurídico de los países latinoamericanos, proyecto que cuenta con el apoyo de Bolivia, quien en 2007 se convirtió en el primer país en retirarse del CIADI. Ecuador impulsará además otras propuestas como la institucionalización de una nueva arquitectura financiera regional.

¿Salida también de la CAN?

Irónicamente el foro regional en el que Ecuador no se está sintiendo tan cómodo es en el que imaginamos más próximo, la Comunidad Andina (CAN). Esto por cuanto ha debido lidiar con diferencias con sus socios a partir de la promulgación de una salvaguardia cambiaria. En el último episodio Ecuador decidió aplicar una nueva medida de salvaguardia a las importaciones de Colombia argumentando la devaluación del peso colombiano con relación al dólar en más de un 40% para el último año.

Mientras que Colombia denunció la medida como ilegal, Ecuador aduce que a la vez que autorizó las medidas contra las importaciones colombianas, envió una nota a la CAN solicitando un pronunciamiento de la Secretaría General en un plazo no mayor de siete días continuos. Dado que a CAN no se manifestó al respecto, Ecuador invocó el artículo 98 del Acuerdo de Cartagena, que permite aplicar las medidas respectivas si el país solicitante considera que la demora en el pronunciamiento puede acarrearle perjuicios.

Para agregar más presión sobre la medida, el presidente Correa, manifestó el 23 de julio a medios internacionales que si en esto de la salvaguardia cambiaria la Secretaría de la CAN no les da la razón, “ya no tendríamos qué hacer en la CAN”, y como ya lo ha demostrado, es capaz de tomar decisiones de este tipo.

¹ UNCTAD. (2009). *Latest Developments in Investor-State Dispute Settlement IIA MONITOR No. 1 International Investment Agreements*. Ginebra.

² El procurador general cree que la salida de Ecuador del Ciadi no debilita los procesos en marcha. (2009, 17 de junio). EFE.

Pueblos originarios de la Amazonía claman por desarrollo sostenible

Habitantes de la Amazonía en Sudamérica han experimentado el trágico resultado cuando lo que existe es una prevalencia absoluta de los objetivos desarrollistas vinculados a acuerdos comerciales, por sobre políticas de verdadero desarrollo sostenible. Comentamos los recientes casos acontecidos en Perú y Bolivia para extraer algunas lecciones.

Perú

El detonante del reciente conflicto entre pobladores indígenas de la Amazonía y el gobierno fue una serie de decretos en materia ambiental emitidos a lo largo de 2008 por el Poder Ejecutivo, orientados a facilitar los procesos para realizar actividades productivas en dichas tierras en concordancia con los términos pactados en el Acuerdo de Promoción Comercial (APC) con los EE.UU. Como acción de protesta ante la falta de consulta de los mismos y cuestionando sus contenidos, los pueblos amazónicos sorprendieron al gobierno con bloqueos pacíficos de vías terrestres y fluviales.

¿Victoria?

Las protestas de las organizaciones indígenas lograron que el Congreso derogara los decretos legislativos 1015 y 1073 (que modificaban la organización comunal y facilitaban los trámites para la toma de decisiones respecto a la disposición de las tierras), por protestas realizadas el año pasado; y los 1064 y 1090 en este año, producto de los funestos acontecimientos ocurridos en Bagua, Perú, el cinco de junio, paradójicamente el Día Mundial del Medio Ambiente¹.

Los decretos 1090 y 1064 regulaban lo atinente a las actividades productivas en zonas boscosas y en las comunidades indígenas y campesinas. El decreto 1090 parte de la prioridad establecida por el Estado de promocionar la forestación para fines industriales en la Amazonía, así como la industria forestal en todo el territorio nacional con la finalidad de “conseguir mayor rentabilidad económica y beneficio social a favor de la población vinculada a la actividad forestal”. Así, bosques naturales primarios - calificados - son clasificados como bosques de producción permanente o a futuro. Igualmente está previsto el desbosque para la explotación minera o petrolera, previo permiso otorgado por la autoridad competente.

Mientras tanto, el decreto 1064 estipula la integridad de la propiedad territorial de las comunidades campesinas e indígenas. Sin embargo, no se prevé la integridad de las comunidades como tales, esto es, no se les protege de eventuales actividades industriales cercanas a los territorios que pudiesen afectar su derecho a un ambiente sano o a la preservación de su cultura. Además, si bien por norma constitucional dichas tierras son imprescriptibles (más no inalienables ni inembargables), las comunidades indígenas han enfrentado serios problemas de titulación y formalización de la propiedad.

No obstante las duras críticas efectuadas a los decretos por los grupos indígenas y el logro alcanzado de su derogatoria,

expertos consideran que este resultado genera un escenario que bien podría ser peor que el generado con los decretos. De esta opinión es la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)², quien considera que la reforma introducida al decreto 1090 en enero de 2009 a través de la ley 29317, en mucho vino a enmendar las fallas y a cerrar las puertas que el decreto original dejaba abiertas para la deforestación y explotación de los bosques. Para la SPDA, el decreto en cuestión con su reforma no era ya lo adverso que se presentó a la hora de efectuar las manifestaciones, sino que venía teñido de inconformidad y desconfianza - a todas luces justificadas - más bien acumuladas por decenios de malas políticas públicas.

Desarrollo sin consulta

Un defecto intrínseco de toda la normativa cuestionada y que se ha manifestado reiteradamente por los reclamantes, es que se emitió a espaldas de las comunidades originarias afectadas por las disposiciones, violando así normas constitucionales e internacionales.

Al respecto, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, establece - entre otros muchos deberes de respeto a la integridad y derechos de las poblaciones originarias - el deber de los gobiernos de consultar a los pueblos indígenas “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”.

El gobierno peruano estaba al tanto de este delicado tema. Según explicara la SPDA, en diciembre de 2008 una Comisión Multipartidaria encargada de estudiar y proponer soluciones a la problemática indígena había emitido un informe en el que claramente advertía al gobierno de la situación.

Aún más, desde agosto de 2008 la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), presentó un informe alternativo denunciando la situación ante el Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia Internacional de la OIT. Estas y otras denuncias ocasionaron que, este año, Perú haya sido convocado a la Conferencia Internacional del Trabajo como uno de los 25 casos emblemáticos para discutir, en particular, la aplicación del Convenio 169³.

“El detonante fue una serie de decretos en materia ambiental”

Impacto en negociaciones comerciales andinas

El canciller peruano, García Belaúnde, ha manifestado que la derogación de los decretos en comento no pondría en peligro el APC con los EE.UU. Sin embargo, el panorama podría complicarse para futuras negociaciones - como las que se están llevando a cabo con la Unión Europea (UE) - de presentarse una nueva situación de este tipo.

En efecto, tras la solicitud de suspensión de las negociaciones que hicieran grupos sociales y ambientalistas a la Comisión Europea, el 14 de julio pasado ésta advirtió que el acuerdo comercial “deberá contener una referencia a la cláusula democrática de carácter esencial que compromete a las partes a respetar y proteger los derechos humanos”. Elemento que siempre ha estado presente en los acuerdos de asociación de la UE y cuya efectividad ha sido ampliamente cuestionada por organizaciones de derechos humanos⁴.

El otro país andino que negocia un acuerdo comercial con la UE es Colombia, y aquí también organizaciones de la sociedad civil han advertido que “el gobierno viola sistemáticamente el convenio 169 de la OIT” y que dado que esta negociación pondrá al “control privado de extensas zonas de biodiversidad para la explotación minera, el aprovechamiento energético y los grandes monocultivos para agrocombustibles”, se corre el peligro de que el conflicto peruano se repita en Colombia⁵.

Y recientemente también en Bolivia

El gobierno de Bolivia está ahora en una situación paradójicamente similar a la del gobierno del Perú con quien mantiene unas agrietadas relaciones. Sectores de la prensa han coincidido en que el Presidente Evo Morales se encuentra en una verdadera disyuntiva. Y es que la consigna de su gobierno ha sido precisamente la revalorización de las poblaciones indígenas y su inserción en el proyecto de país al que nunca habían pertenecido. Morales, indígena también, ha hecho alarde de hacer todo lo contrario que su par peruano Alan García: apostar no al desarrollo economicista, sino al desarrollo humano a través de un desarrollo económico respetuoso de las particularidades culturales y del medio ambiente.

Por eso la decisión del gobierno de otorgar permisos de operación y dar respaldo incondicional a la petrolera de la empresa Petroandina, conformada por las estatales Petróleos de Venezuela y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos y otras empresas mineras, ha hecho reaccionar a una diversidad de integrantes de movimientos indígenas y ambientalistas. El mandatario boliviano ha salido al paso afirmando que estas agrupaciones no quieren que Bolivia cuente con gas y se desarrolle, pero tan sólo un mes atrás respaldaba a viva voz los argumentos y las actuaciones de los movimientos indígenas peruanos.

Lecciones

Los conflictos entre inversionistas y defensores del medio ambiente no son novedad y no es inusual que desemboken en acciones de violencia. El afán de los países en desarrollo, entre ellos los latinoamericanos, por atraer inversión extranjera, máxime en tiempos de crisis económica mundial, puede

llevar en algunas ocasiones a la laxación de las normas en materia ambiental. En realidad ésta ha sido, junto con la normativa laboral, una de las principales quejas de empresarios y sindicalistas en países como los EE.UU., quienes han visto en la ausencia, insuficiencia o incumplimiento de normativa, auténticas prácticas del llamado *dumping ambiental* y laboral. Ciertamente los defensores del medio ambiente y las comunidades directamente vulneradas no siempre cuentan con vías eficientes y transparentes para la canalización de sus dudas y objeciones, lo cual a su vez puede culminar en destellos de violencia y lamentables consecuencias humanas.

La conflictiva situación generada en el Perú viene a dar una perspectiva diferente a los logros económicos que el gobierno anuncia: para el año pasado el país creció un 9.84%, siendo éste uno de los mejores desempeños del mundo, en buena parte logrado por los altos precios de los minerales. De ahí que el gobierno promoció al país como “país minero” y busque decididamente fomentar las inversiones en este campo, así como en el petrolero y el maderero. Esta administración se ha puesto además como una de sus metas la inserción del Perú en la economía mundial, mayormente a través de la firma de acuerdos de libre comercio con potencias mundiales. Pero, hasta dónde puede un país crecer y ser competitivo a nivel mundial sin tomar paralelamente medidas que aseguren la equitativa participación de las ganancias y la inserción de todos sus grupos, es parte de lo que queda en evidencia en el caso peruano.

Los hechos que acaecen en la Amazonía podrían extrapolarse hacia todos los países latinoamericanos en donde se llevan a cabo intensas inversiones económicas, especialmente en la industria extractiva. En tal sentido, es imperativo que las comunidades involucradas emprendan un conocimiento profundo de la legislación, y que a su vez los gobiernos creen y mecanismos que garanticen que todos los grupos sociales interesados participen en la toma de decisiones, y que además haya una canalización institucional de los conflictos.

La actual crisis económica es una oportunidad para debatir el modelo de explotación de recursos naturales de forma indiscriminada, y redireccionar el desarrollo hacia modelos sostenibles e incluyentes.

¹ Los disturbios acabaron con la vida de más de treinta personas, se contabilizaron decenas de heridos y provocaron la renuncia de importantes miembros del gabinete del gobierno peruano.

² Baldovino, S., et. al. (julio 2009). Hacia la Construcción de una nueva visión de la Amazonía. *Revista Argumentos*, 3-3.

³ Wayúu Nóna de Campamento, C. (2009, 12 de junio). Perú: Experto del FPIC pidió en la OIT investigaciones y la no repetición de los hechos. *Argentina Indymedia*.

⁴ Meyer, Maureen. (2009). *Retos y Posibilidades en el Uso de la Cláusula Democrática. Experiencias de la sociedad civil en el Acuerdo Global entre la Unión Europea y México*. México: Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez.

⁵ Recalca. (2009, 9 de junio). *Conflicto peruano podría repetirse en Colombia por culpa de los TLC*. Bogotá.

Barreras al biocomercio andino en negociación comercial con UE

Diego Alejandro Martínez Ballesteros*

En la actual negociación comercial entre Colombia, Ecuador, Perú y la Unión Europea (UE) es necesario generar las condiciones para el acceso efectivo a los mercados europeos de productos de biocomercio¹ andino, o bienes y servicios derivados de la biodiversidad nativa, por lo que es de gran importancia afrontar barreras no arancelarias como el Reglamento Europeo No. 258/97 sobre nuevos alimentos.

La mencionada negociación se ha estructurado en catorce subgrupos o mesas de negociación, una de las cuales contempla los aspectos sobre Comercio y Desarrollo Sostenible que incluye cuestiones sociales y ambientales. A manera de antecedente reciente a esta negociación está el Acuerdo de Asociación Económica entre la UE y los países del Foro de Estados del Caribe (AAE UE-CARIFORO), que contiene un capítulo ambiental. Asimismo, en la Declaración de Lima se ha acordado que el comercio debe propiciar el desarrollo sostenible o el apoyo mutuo entre el comercio y el medio ambiente. Cabe entonces preguntarse cómo pueden los países andinos fortalecer sus propósitos de sostenibilidad ambiental a través de un acuerdo comercial con la UE.

Gran parte de las actuales exportaciones andinas a los países de la UE están constituidas por productos de la minería (carbón, zinc, ferromanganeso, cobre, etc.), agrícolas (café, banano) y pesqueros (camarones, langostinos, etc.). Muchos de estos productos provienen de industrias ambientalmente sensibles, ya sea por la generación de procesos de contaminación o la extracción intensiva de recursos naturales. Por ello es deseable que el acuerdo comercial con los europeos estimule un nivel adecuado de estándares ambientales para los sectores productivos y las inversiones, especialmente para aquellas ambientalmente sensibles, así como la transferencia de buenas prácticas y tecnologías limpias.

Sin embargo, esto no es suficiente. Colombia, Ecuador y Perú son países megadiversos, una condición que no se puede perder de vista en la negociación. En los tres países se han hecho esfuerzos institucionales importantes para fomentar el uso sostenible de los recursos biológicos y se han desarrollado proyectos como la iniciativa Biocomercio con el apoyo de entidades como la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) y la Corporación Andina de Fomento (CAF), entre otras. No se puede olvidar la importancia comercial y ambiental para los andinos de lograr ampliar la participación en el comercio internacional de sectores que aprovechen las ventajas comparativas andinas en materia de biodiversidad y que estimulen la producción de bienes y servicios ambiental y socialmente sostenibles. En tal sentido se pueden mencionar productos de exportación como ingredientes naturales para la industria cosmética y farmacéutica, plantas vivas, follajes y fibras, fauna y peces ornamentales, productos de la agrobiodiversidad e ingredientes naturales para la industria de alimentos y servicios como el ecoturismo, entre otros.

Como lo señalan estudios patrocinados por la CAF en los países andinos y en el marco de los proyectos de Biocomercio, las barreras no arancelarias, y en especial las medidas sanitarias y fitosanitarias como el Reglamento Europeo No. 258/97, constituyen el principal obstáculo para comerciar los productos

de la biodiversidad andina en los mercados europeos². Por lo tanto, facilitar el acceso a los mercados europeos de los productos de la biodiversidad debe constituir un objetivo en la negociación, en el que confluye el interés comercial con el ambiental.

El Reglamento No. 258/97

Un caso emblemático de barrera comercial a la biodiversidad de los países andinos lo constituye el reglamento europeo sobre *novel foods*, o nuevos alimentos. En 1997 el Parlamento Europeo aprobó el Reglamento No. 258/97 para regular la incorporación de nuevos alimentos y nuevos ingredientes para alimentos en los países de la UE con el objetivo de proteger la salud pública y la seguridad en los alimentos. La principal intención del Reglamento era regular el ingreso al mercado europeo de alimentos que contienen o se derivan organismos genéticamente modificados (OGM), o aquellos con nuevas estructuras moleculares o derivados de procesos de producción innovadores.

De acuerdo con el Reglamento, los nuevos alimentos son alimentos e ingredientes de alimentos que no han sido usados para el consumo humano en un grado significativo en los países de la UE antes del 15 de mayo de 1997. Según la definición europea, los nuevos alimentos no se restringen a aquellos que involucren procesos nuevos de producción o productos que no han sido usados previamente para la alimentación o alimentos que contienen OGM. Principalmente es el nuevo consumo en el territorio europeo (posterior a mayo de 1997) el que determina si un alimento o un ingrediente es un *novel food*. De esta forma, no se reconoce expresamente a los alimentos tradicionales y productos de la agrobiodiversidad que no hayan ingresado o que no demuestren un grado significativo de consumo humano en territorio europeo antes de la fecha estipulada.

Así, el Reglamento se ha convertido en una barrera al ingreso de productos de la agrobiodiversidad e ingredientes naturales de países no europeos, no obstante su consumo sea tradicional y no novedoso fuera de la UE. Por ejemplo, la Stevia (*Stevia rebaudiana*), una planta que se ha cultivado tradicionalmente por los indígenas guaraníes en Brasil y Paraguay y que se utiliza como edulcorante natural en países como China, Japón y Corea del Sur, no fue aceptada por las autoridades europeas en 1999. La Maca (*Lepidium meyenii*), una raíz utilizada en el Perú de forma tradicional desde épocas precolombinas aparece listada como "alimento nuevo no autorizado" en un sistema de alerta rápido utilizado por las autoridades europeas para restringir el ingreso o remover alimentos del mercado europeo. Otras plantas de la agrobiodiversidad andina y amazónica corren el riesgo de no poder ingresar a los mercados europeos por los requisitos impuestos por el reglamento en cuestión.

Las críticas dentro de la UE y en algunos países en desarrollo no se han hecho esperar. Por ahora y desde hace varios años, el Reglamento está siendo revisado. En 2002 el Consejo Europeo realizó un proceso abierto de consulta sobre la implementación del Reglamento en el cual la UNCTAD y otras instituciones orientadas a la promoción del desarrollo (como el Centro para la Promoción de Importaciones de Países en Desarrollo de Holanda, CBI; el Instituto Internacional de Recursos Genéticos Vegetales, IPGRI; y la agencia de cooperación alemana GTZ), apoyaron las peticiones de los países en desarrollo y aportaron elementos técnicos para la discusión acerca de los impactos en el comercio de productos de la biodiversidad.

Respecto al documento de discusión de la Comisión Europea³, la Comunidad Andina señaló que la normativa europea conlleva altos costos de transacción y barreras injustificadas para el acceso a los mercados europeos de productos de la biodiversidad andina y amazónica⁴. Según los andinos, el reglamento de *novel foods* posee los siguientes problemas:

- Los productos de la biodiversidad reciben el mismo tratamiento que los OGM puesto que se someten al mismo tipo de procedimientos, análisis, carga probatoria, plazos y formalidades.
- La carga probatoria y administrativa es desproporcionada y excesiva para los alimentos derivados de la biodiversidad y para el cumplimiento del objetivo legítimo de protección de la salud y vida de las personas.
- Existe una alta discrecionalidad de las autoridades administrativas europeas para determinar aspectos como la suficiencia probatoria, la seguridad e historial de uso de un alimento y la medida adecuada de consumo en la UE.
- Faltan medios alternativos de acreditación, pues no se permite la presentación de certificaciones otorgadas por entidades reconocidas del país de exportación o terceros países.
- Los plazos de evaluación son demasiado extensos pues pueden demorar en promedio cuatro años hasta que se adopte la resolución que permita el acceso del alimento.
- Hay repetición innecesaria de trámites debido a que la evaluación se efectúa para cada solicitud en particular y no por producto.

Reacciones y propuestas

En el contexto de la OMC, desde 2006 y reiteradamente en años posteriores, Colombia, Perú y Ecuador han manifestado su preocupación por la aplicación y modificación del Reglamento No. 258/97 ante el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF). Esta fuerte inquietud ha sido compartida por Argentina, Benin, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Honduras, India, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela⁵. La UE argumenta que el Reglamento trata sobre requisitos de registro y no sobre prohibiciones a las importaciones, por lo cual estaría fuera del ámbito del Acuerdo MSF⁶.

En el proceso de consulta sobre la revisión del Reglamento No. 258/97, la CAN planteó la necesidad de excluir de la categoría de *novel foods* los productos de la biodiversidad, que por lo general no son nuevos en sus regiones de origen sino más bien tradicionales; o bien efectuar una reforma sustancial de las exigencias para la categoría de “alimentos exóticos tradicionales”, según se define en el Reglamento.

El punto de partida para los negociadores andinos en la negociación del actual acuerdo comercial con la UE para eliminar o disminuir las barreras al comercio de nuevos alimentos debe ser lo planteado por la CAN ante la OMC y ante la Comisión Europea en el proceso de consulta, así como la revisión a la propuesta de modificación presentada por la Comisión Europea en 2008⁷.

De acuerdo con la información disponible sobre la IV Ronda de negociación del AdA entre los andinos y la UE (Bogotá, 15 a 19 de junio de 2009), el asunto aún no ha sido tratado a profundidad, aunque los tres países andinos solicitaron a la UE aclarar si efectivamente se considerará el tema en la mesa de MSF. Poder abordar los *novel foods* desde la mesa de MSF es lo más conveniente.

El tema de bienes y servicios ambientales todavía no se ha discutido en la mesa de Comercio y Desarrollo Sostenible, y el cual sí fue incluido en el capítulo sobre medio ambiente del AAE UE-CARIFORO, y sobre el que los andinos podrían incorporar dentro de esta categoría a los “bienes y servicios derivados del uso sostenible de la biodiversidad” y buscar facilitar su comercio. Esta mención podrá adquirir un sentido efectivo sólo si en el acuerdo con los europeos se negocia la eliminación o disminución de las barreras no arancelarias para este tipo de bienes y servicios, para lo cual se requiere de un trabajo coordinado de los negociadores andinos en los subgrupos de Comercio y Desarrollo Sostenible, Acceso a Mercados, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y Obstáculos Técnicos al Comercio.

* Docente del Centro de Estudios en Derecho del Medio Ambiente y la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Consultor Independiente.

¹ “El término Biocomercio es entendido como aquellas actividades de colección, producción, transformación y comercialización de bienes y servicios derivados de la biodiversidad nativa (recursos genéticos, especies y ecosistemas) que involucran prácticas de conservación y uso sostenible, y son generados con criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica” Ver: UNCTAD. (2005). *UNCTAD Iniciativa BioTrade. Estrategia de Implementación*. UNCTAD/DITC/TED/2005/5. Ginebra, marzo.

² Bueno, Marcela. (2006). *Borrador de Informe. Actividad No. 3: Identificación de temas puntuales en materia de acceso a mercados para productos de Biocomercio*. Quito: Proyecto CAF, “Facilitación de financiamiento para negocios basados en la biodiversidad y apoyo a actividades de desarrollo de mercados en la región andina”.

³ European Commission. (2002). *Discussion Paper: Implementation of Regulation (EC) No 258/97 of the European Parliament and of the Council of 27 January 1997 concerning novel foods and novel food ingredients*. Consultado el 26 de abril de 2009 del sitio en Internet de la Comisión Europea: http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/novelfood/discussion_en.pdf

⁴ Secretaría General de la Comunidad Andina. (s.f.). *Aplicación del Reglamento (CE) n° 258/97 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de enero de 1997 sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios*. Comunicado dirigido a la Comisión Europea. Consultado el 26 de abril de 2009 del sitio en Internet de la Comisión Europea: http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/novelfood/comunidad_andina_es.pdf

⁵ Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC. (2009). *Preocupaciones comerciales específicas*. Nota de la Secretaría. Addendum. Cuestiones examinadas en 2008. G/SPS/GEN/204/Rev.9/Add.1

⁶ WTO. (2006). *Reply of the European Communities to the Communication from Peru Concerning Regulation 258/97 on Novel Foods*. G/SPS/GEN/699

⁷ Commission of the European Communities. (2008). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Novel Foods and Amending Regulation (EC) No XXX/XXXX*. COM(2007) 872 final. Bruselas.

Acuerdo UE-Andinos: más derechos para titulares y menos acceso a medicamentos

Miguel Ernesto Cortés Gamba* e Iván Rodríguez Bernate**

En febrero de 2009 se realizó la I Ronda de negociación del pilar Comercial del Acuerdo de Asociación entre Colombia, Ecuador y Perú (en adelante, C, E y P) y la Unión Europea (UE). Desde entonces hasta junio de 2009 se han realizado cuatro Rondas y una quinta dio inicio en Lima en julio de este año¹. Al final de la I Ronda, realizada en febrero en Bogotá, la sociedad civil e incluso los equipos negociadores manifestaron la agresividad de la propuesta europea en materia de propiedad intelectual.

Para entonces se creyó que esa propuesta agresiva era sólo un punto de partida para emprender la negociación. Pero transcurridas cuatro Rondas y en víspera de la quinta, los puntos más críticos de la propuesta europea aún se mantienen.

Las medidas que resultarían más lesivas para el acceso a medicamentos son las relacionadas con patentes, protección de datos, observancia y medidas de frontera; todas ellas pertenecientes al subgrupo de propiedad intelectual del Acuerdo.

Extensión de Patentes

En materia de patentes, en C, E y P de acuerdo al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), actualmente se establece una duración nominal de 20 años, de manera que el titular goza de un monopolio cuya duración son esos 20 años, menos el tiempo que toma la evaluación de la solicitud de patente y menos el tiempo que toma el proceso requerido para lograr la autorización sanitaria. Según algunos estudios², este periodo es en promedio de 11 años, de manera que el titular goza de nueve años de monopolio efectivo.

La UE propone en el Acuerdo en negociación otorgar Certificados de Protección Suplementaria (CPS), una figura consistente en alargar el tiempo efectivo de exclusividad mediante la siguiente fórmula: Al tiempo transcurrido entre la solicitud de la patente y el primer permiso de comercialización se le restan cinco años y el resultado de esta operación será el tiempo que se alargará el periodo de protección de la patente. En consecuencia, si el periodo mencionado es en promedio de 11 años, se deberán agregar seis años (11 menos 5) a la duración efectiva de la patente. No obstante, el mismo texto incluye una disposición que limita el periodo del CPS a un máximo de cinco años. En consecuencia, se alargan los monopolios efectivos hasta un promedio de 14 años (9+5), lo cual es equivalente a extender la duración nominal de 20 a 25 años, sólo que de una forma más audaz y menos evidente.

Extensión de protección de datos

Cuando un laboratorio desarrolla un nuevo medicamento debe presentar ante las agencias de medicamentos - e. g. el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos, INVIMA, en Colombia, la Dirección General de Medicamentos, Insumos y Drogas, DIGEMID, en Perú, o la *Food and Drug Administration*,

FDA, en los EE.UU. - la información que prueba que el medicamento es seguro y eficaz; a esta información se le llama datos de prueba. Por otro lado, el desarrollo de la versión genérica de un medicamento se realiza por medio de ingeniería reversa en la que se utilizan los datos de seguridad y eficacia presentados por el primer productor.

El Acuerdo sobre los ADPIC únicamente establece que esos datos se deben proteger contra la competencia desleal. Sin embargo, varias medidas van más allá de dicho acuerdo al establecer que esta protección debe realizarse garantizando un periodo de **exclusividad** para el uso de estos datos.

Actualmente Ecuador no tiene exclusividad para los datos de prueba. Perú, con la implementación del llamado Acuerdo de Promoción Comercial con los EE.UU., firmado en 2009, estableció una exclusividad por cinco años, y Colombia, adelantándose a los tratados comerciales otorgó por su legislación interna, Decreto 2085 de 2002, exclusividad de cinco años.

La exigencia europea en el Acuerdo en negociación es la extensión del uso exclusivo de los datos de prueba a un periodo entre los ocho y los 11 años.

En consecuencia, se pasa de no tener obligación a otorgar exclusividad a los datos de prueba en el marco del ADPIC, a la exclusividad por cinco años en los tratados comerciales negociados con los EE.UU. y hasta 11 años en el tratado con la UE.

Estudios de impacto

En 2009 diversas organizaciones de la sociedad civil promovieron la realización de estudios que midieran el impacto de las exigencias de la UE a los países andinos en materia de propiedad intelectual. En los estudios de las fundaciones IFARMA-Misión Salud (2009) y HAI-IFARMA (2009), se estimó que implementar las medidas de patentes y de protección de datos exigidas por la UE llegarían a incrementar, en el año 2025, el gasto farmacéutico en US\$ 756 millones en Colombia y en US\$ 462 en el Perú³. Estas cifras equivaldrían al gasto en salud de aproximadamente cuatro millones de personas para ese año en cada uno de estos países.

Observancia

La posición europea en lo que respecta a observancia de los derechos de propiedad intelectual (DPI) fortalece aún más la

posición de los titulares de dichos derechos al retrasar injustificadamente y por varias vías el ingreso de medicamentos genéricos al mercado.

Observancia o *enforcement* es el cumplimiento exacto de los DPI y de las medidas que deben adoptar los países cuando alguien los infringe. Sin embargo, el tema se complica y tiene mayores efectos negativos cuando las medidas se enfocan sobre los ‘supuestos infractores’ y no sobre ‘infractores reales’. Veamos algunos puntos de la propuesta europea en materia de observancia para demostrar por qué se enfocan sobre supuestos infractores.

Las exigencias más alarmantes son las relacionadas con⁴: 1) medidas cautelares sobre los supuestos infractores, 2) derecho de los titulares de DPI a obtener información sobre el supuesto infractor, 3) perjuicios y sanciones penales que deben pagar los infractores, y 4) medidas en frontera, que se suelen tratar de forma independiente a las demás medidas de observancia por su alto efecto perjudicial sobre la competencia en el sector farmacéutico y el acceso a medicamentos.

Las medidas cautelares y el derecho de los titulares a la información se articulan muy bien en beneficio de estos últimos, puesto que ante la presunta infracción de sus DPI, el titular podría solicitar el decomiso de mercancías y la información sobre movimientos comerciales y financieros del ‘supuesto infractor’ a los jueces de los países andinos. Si bien algunos países ya establecen algunas medidas cautelares en sus normas internas, la rigidez es mayor al establecerlas en un tratado comercial.

“los cambios dejan en evidencia una estrategia de la industria farmacéutica transnacional consistente en fortalecer la protección de sus inversiones”

Respecto a los perjuicios y sanciones penales, el infractor no sólo debe hacer un resarcimiento ‘adecuado’, como se exige en ADPIC, si no que éste debe incluir “el daño causado al titular, los beneficios obtenidos por el infractor e incluso el ‘daño moral’ causado al infractor. De hecho, la propuesta europea incluso insta a permitir fijar los daños por una cantidad a suma alzada”⁵. En cuanto a las sanciones penales, la UE propone penas privativas de libertad, multas, confiscación de bienes relacionados con

las infracciones, y en algunos casos, destrucción de mercancías, cierre de establecimientos implicados, inhabilitación en actividades comerciales, intervención y liquidación judicial y prohibición de acceso a subvenciones públicas.

El broche excepcional de la propuesta europea son las medidas de frontera, en donde se establece que si una compañía sostiene que una mercancía que se importa, exporta, reexporta, entra o sale de un territorio aduanero o colocación en zona

franca infringe sus DPI, ésta puede solicitar que el bien se decomise. En 2008 los decomisos estuvieron a la orden del día en varios aeropuertos europeos. En el número anterior de Puentes, el profesor Frederick Abbott exponía el caso del cargamento de losartán, que en tránsito entre India y Brasil pasaba por el aeropuerto Schiphol de Holanda, donde fue decomisado⁷. Un caso sorprendente fue el del cargamento de amoxicilina, que en tránsito entre India y Vanuatu, fue confiscado en Frankfurt en mayo de 2009⁸. Esta acción fue solicitada por GlaxoSmithKline por supuesta infracción sobre su marca registrada, lo que era irrelevante, pues el medicamento confiscado se comercializaba con nombre genérico.

En resumen, los cambios que se están originando en materia de propiedad intelectual dejan en evidencia una estrategia de la industria farmacéutica transnacional consistente en fortalecer la protección de sus inversiones a través de tratados comerciales internacionales en los que los países industrializados presionan a los países de medianos y bajos ingresos a aceptar estándares de propiedad intelectual que favorecen la exclusividad de mercado, y por lo tanto el poder de estas compañías. Al impedir o restringir el ingreso de competidores, se impide también que el precio promedio de los medicamentos se reduzca y que en consecuencia se promueva por esta vía el acceso a quienes los requieren. De esta manera, la propuesta de la UE parece olvidar que el acceso a medicamentos es primordial para cumplir con el derecho fundamental a la salud, presente en la Declaración de Doha, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, e incluso el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La UE interpreta a su manera estos instrumentos internacionales, otorgando más beneficios a los titulares de los DPI en detrimento de un derecho fundamental.

A la fecha de entrega de este artículo, se conoce que los presidentes de Perú y Colombia han ordenado a sus equipos cerrar las negociaciones en la próxima Ronda. De ser así, la posición negociadora de la UE se verá fortalecida y con pocas modificaciones respecto a sus exigencias iniciales en materia de propiedad intelectual.

* Químico Farmacéutico, MSc. Administración, investigador de la Fundación IFARMA, mcortes@ifarma.org

** Economista, investigador de la Fundación IFARMA, irodriguez@ifarma.org

¹ Los antecedentes de este Acuerdo son de septiembre de 2007, cuando la UE y la CAN iniciaron como bloques la negociación de un Acuerdo de Asociación (AdA), situación en la que se mantuvieron hasta abril de 2008. En febrero de 2009, al fracasar la negociación por bloques, C, E y P comenzaron la negociación de un ‘Acuerdo Comercial Multipartes’, donde cada país negocia a su ritmo con la UE.

² Ifarma-Misión Salud (2009). *Impacto de la propuesta europea en el Acuerdo CAN-UE sobre el acceso a medicamentos en Colombia*, junio de 2009, <http://www.ifarma.org>.

³ Valores estimados con base en la “Guía para estimar el impacto sobre medicamentos de cambios en los DPI”, elaborada por OMS/OPS; que describe el modelo Intellectual Property Rights Impact Assessment.

⁴ Para un análisis detallado de las medidas de observancia ver: Seuba (2009), *La protección de la salud en el AdA entre la Comunidad Andina y la Comunidad Europea*. HAI-AIS <http://www.ifarma.org>

⁵ Seuba (2009), p. 54.

Clima, liberalización comercial y más alimentos: nuevas promesas del G-8

Cualquiera que sea la fórmula, G-8 más G-5, o G-20, la realidad es que el impulso y las palabras de aliento de los líderes son útiles, pero tienen que ser suficientes para traducirse en esfuerzos reales que se transformen en resultados.

Cambio climático, seguridad alimentaria y un plazo tentativo para el fin de la Ronda Doha fueron algunas de las áreas cubiertas durante la última reunión del G-8, que en esta ocasión también sumó a Brasil, China, la India, México y Sudáfrica en el encuentro sucedido en L'Aquila, Italia del 8 al 10 de julio.

Cambio climático

Tal vez el apartado de la declaración que provocó más entusiasmo - aunque con reservas - fue la aceptación de los mandatarios, incluidos China y la India, de que la temperatura promedio global no puede superar en dos grados centígrados aquella existente antes de la era de la industrialización. La otra parte del trato consiste en reducir en un 80 por ciento los gases de efecto invernadero para 2050 en los países desarrollados, y en un 50 por ciento en el resto de las naciones.

El reconocimiento de hallazgos científicos a través de estos planes es representativo para los estudiosos de la materia. El Financial Times había escrito que estas promesas van más allá que cualquiera otra durante toda la década. Otro hecho destacable es que los países emergentes están encaminándose al principio de 'responsabilidad comunes y diferenciadas', algo por lo que los países más contaminantes, como los EE.UU., abogan reiteradamente en las negociaciones.

Sin embargo, trazar una ruta a más de 40 años atenúa el propósito, flaquea los planes. Los países en desarrollo quieren que los países ricos se aventuren con metas más próximas, como el año 2020, razón por la cual un acuerdo en Copenhague es impostergable. Otra gran imperfección del G-8 es que no se precisa cómo serán posibles estos objetivos. "De nuevo, los países ricos han preferido distraer a la sociedad. Hablan de evitar un aumento de dos grados de la temperatura global y de reducir las emisiones para 2050 sin explicar qué van a hacer hasta entonces para conseguirlo", comentó la directora de Intermón Oxfam, Ariane Arpa. Pero el presidente Barack Obama en tono diplomático resumía el freno y la realidad política internacional: "En tiempos de crisis económica global, [...] se puede pensar que las medidas para atajar el cambio climático perjudicarán las posibilidades de recuperación".

Seguridad alimentaria

En seguridad alimentaria el G-8 se puso la meta de entregar US\$ 20 mil millones en financiamiento para proyectos agrícolas e infraestructura para países pobres, algo que contrasta con los planes incompletos de Jacques Diouf, director de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) cuando pedía fondos y más conciencia dada la crisis mundial de alimentos que se destapó el año pasado. La cifra de víctimas del hambre ya es, por cierto, de 1.020 millones de personas, según ha anunciado la FAO.

Números que son elevadísimos y que representan un incremento del 10% en comparación con 2008, y por supuesto un universo de gente esperando estar mejor, con más salud y menos hambre.

Hace algunas semanas precisamente Olivier De Schutter, relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, pedía a los negociadores en Ginebra poner justamente ese derecho y la seguridad alimentaria en el centro de las negociaciones agrícolas. En su informe¹, De Schutter decía que se amerita mayor colaboración internacional entre organismos internacionales, y permitir que la situación precisamente ese derecho el que defina la agenda de esas negociaciones en la OMC; algo que tal vez los diplomáticos comerciales nunca antes habían pensado.

Comercio

Quizás el punto menos destacado de la declaración del G-8, pero más relevante para los negociadores en Ginebra sea el comprometer una nueva fecha para el fin de un acuerdo de la Ronda Doha. Promesas de ese estilo ya se han escuchado muchas en el pasado; es parte de la dinámica habitual de los mandatarios. Sin embargo, en estos tiempos de crisis económica, la gran interrogante que surge es saber si verdaderamente los países están listos para aceptar un acuerdo que pueda limitar su capacidad para proteger a su industria doméstica. "[Hay] que distinguir entre contener el proteccionismo y liberalizar más. No puedo pensar en ningún ejemplo de liberalización cuando el estrés macroeconómico es enorme", comentó Jagdish Bhagwati, profesor de la Universidad de Columbia, sobre esta reunión. "Cuando en realidad se trata de la liberalización del comercio, [los políticos] tienen que hacer frente a sus parlamentos y sus públicos". Y esa prueba, podría decirse, no es sencilla.

La cumbre del G-8 políticamente representa un parte aguas entre la cumbre del G-20 en Londres y aquella que se celebrará en los EE.UU. en septiembre. Quizás el asunto que menos captó la atención en esta ocasión pero que será el epicentro en Pittsburgh es la crisis económica. Los dineros que se prometen, eso sí, aseguran expertos, tanto para la recuperación económica como para seguridad alimentaria, pueden ser desafortunadamente menores a los requeridos, pero en todo caso deben ser nuevos y de aplicación cabal para que el G-8 mantenga cierta legitimidad y credibilidad.

¹ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, Misión a la Organización Mundial del Comercio (25 de junio de 2008). Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 4 de febrero de 2009, A/HRC/10/5/Add.2

¿Hacia un acuerdo de Doha en 2010?

Contrariamente a las pocas esperanzas de avance en la Ronda Doha de los últimos meses, el panorama parece haber dado un giro significativo: una 'mini-ministerial' programada para principios de septiembre, posibles nuevos textos y la Séptima Conferencia Ministerial en Ginebra en el otoño, son los más relevantes eventos que dan muestra de que por lo menos el camino se sigue andando.

Los líderes del G-8, incluyendo también a China, Egipto, India, México y Sudáfrica, han señalado 2010 como la fecha en la que finalmente se materializará un acuerdo de la Ronda Doha. ¿Será cierto? Algunos se entusiasman, otros permanecen incrédulos ante las repetidas y siempre prometedoras palabras de la cúpula. De momento es la India quien ha ofrecido ser sede del próximo encuentro 'mini-ministerial' el tres y cuatro de septiembre en Nueva Delhi. La imagen de voluntad que el anfitrión le quiere imprimir a las negociaciones probablemente obedece a que, junto con los EE.UU., protagonizó la discordia que provocó el colapso de las negociaciones en julio de 2008 por el mecanismo de salvaguardia especial para productos agrícolas.

En la agenda de la reunión se encuentra elaborar un texto el cual luego se incorporaría a la declaración final del G-20, cuando éste se reúna en Pittsburgh, EE.UU el 24 y 25 de septiembre. No obstante, la pregunta que ineludiblemente surge es si realmente el impulso del G-20 le imprimirá urgencia a las negociaciones. En principio la redacción prevé un calendario detallado para la conclusión de la Ronda, con plazos precisos para concretar un acuerdo de 'modalidades' y comenzar la preparación de la listas de compromisos post-Doha.

En sus marcas, listos... ¿fuera?

El optimismo de Pascal Lamy, como es sabido y reiterado en los diarios, es incansable. Su presencia es inexorable en todo acontecimiento que se relacione con el comercio multilateral. Lo dice en todos lados: en estos momentos de crisis, es imprescindible llegar a un pacto y pronto. Con ese apremio ha instruido a los presidentes de los grupos de negociación de agricultura y bienes industriales para que en octubre presenten informes respecto a la situación de las discusiones.

¿Hay avances tangibles que justifiquen los planes de Lamy? Hace días los negociadores comentaban a la prensa que el entusiasmo de los líderes y los plazos que se fijan contrastan con los ánimos reales que se viven en Ginebra. En la más reciente reunión del Comité de Negociaciones Comerciales del 24 de julio, varias delegaciones, como los EE.UU., México y la Unión Europea, confirmaron esa amplia brecha. Y a menos que el trabajo se acelere, según afirmó el Embajador de Australia, Peter Grey, la meta de 2010 no podrá ser cumplida.

El ambiente de quietud se activó un poco antes del receso vacacional de agosto con talleres y ejercicios de tipo téc-

nico para los negociadores. Tanto en agricultura y acceso para mercados industriales, los Miembros visualizan cómo serían sus listas de compromisos por producto tomando como base los textos de diciembre de 2008, y con apoyo de documentos electrónicos preparados por la Secretaría de la OMC.

Estos avances más bien modestos, tal vez no justifiquen la redacción de nuevos textos de negociación, pero sí que las 'modalidades' (fórmulas y excepciones o flexibilidades para aplicar las reducciones arancelarias) sigan vigentes, pues superan con creces la prueba de popularidad entre la mayoría de los países.

Pero en la OMC a veces es impredecible saber cuándo las piezas del ajedrez se acomodarán correctamente para un movimiento trascendente. Durante estos días ambos grupos de negociación definieron sus calendarios de trabajo para después de septiembre, aunque ciertamente están esperanzados en recibir un espaldarazo sustantivo que provenga de la reunión en la India. La práctica en la OMC es que las discusiones técnicas necesitan del respaldo político para poder prosperar. Este probablemente sea de nuevo el caso.

Ministerial

La agenda de la Séptima Conferencia Ministerial de la OMC sigue sin definirse. Esa vaguedad parece oportuna luego de que muchas veces las apuestas en torno a este ejercicio institucional han sido muy elevadas. La crisis económica y la amenaza proteccionista sin duda acapararán buena parte de los discursos y de las conversaciones de pasillo. El resto podrían ser temas de interés sistémico que permitan evaluar el funcionamiento de la OMC, como las notificaciones, la dinámica de los comités, los acuerdos comerciales regionales o el acceso preferencial a los países menos adelantados, como ya lo ha sugerido la India en la única propuesta que se ha presentado sobre el orden del día para la reunión que tendrá lugar del 30 de noviembre al dos de diciembre en Ginebra.

Cosas buenas entonces se esperarían de ese conglomerado de ministros. Pero si la consigna de no acordar nada en esta cumbre es cierta, el objetivo de la misma es débil y los resultados verdaderos más bien ínfimos. Si principalmente se quiere motivar a que los ministros hablen extraoficialmente sobre todo lo otro, es decir Doha, sin tener que tomar el riesgo político de otro fracaso, esa es otra realidad.

Política de competencia en cadenas agroalimentarias clave de América Latina

IICA y Diego Petrecolla*

Los problemas de concentración, transnacionalización y trasmisión de precios a lo largo de determinadas cadenas agroalimentarias y sus repercusiones para el productor - sobre todo el menos organizado - y el consumidor - especialmente los más pobres -, han sido recurrentes temas de estudio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

El contexto internacional

El comportamiento de los precios de los alimentos en el actual contexto internacional refleja una alta volatilidad y provoca incertidumbre en el mercado. Dentro de los factores que condicionan este comportamiento, el IICA y otros organismos internacionales han analizado la relación entre la producción de alimentos y bioenergías, la reducción de la superficie de tierra dedicada a la agricultura (en favor del desarrollo urbano e industrial), la demanda creciente de alimentos de China e India, así como la recurrencia de desastres naturales debido al cambio climático.

Uno de los efectos observados de esta situación es que los precios de muchos *commodities* - incluyendo los no agrícolas - no se reflejan en los mercados nacionales a la velocidad con que cambian en el mercado internacional y que esa velocidad difiere cuando se trata de precios al alza o precios a la baja. Es decir, hay un problema relacionado con la trasmisión de precios que en muchos casos depende de las políticas adoptadas por los países para proteger al consumidor, a los productores, o bien con un fin de índole fiscal.

La estructura de mercados ha sido históricamente estudiada, así como la naturaleza de los monopolios y las externalidades de la actividad económica. Más recientemente han surgido nuevas apreciaciones sobre el comportamiento de las empresas y en particular respecto a los obstáculos existentes para la entrada en el mercado, ya sean obstáculos de tipo reglamentario - a través de políticas específicas -, de tipo estructural - como en el caso de los monopolios "de hecho" -, o por estrategias de las firmas para limitar la competencia¹.

En el marco de esta realidad, la política de competencia surge como una política complementaria a las políticas comercial y productiva para una mejor asignación de recursos, actuando sobre las disfunciones del mercado y permitiendo una mejor distribución de los ingresos. Esta política es una herramienta que contribuye a mejorar resultados sociales en términos de desarrollo, alivio de pobreza y seguridad alimentaria, estando así en línea con los Objetivos de Desarrollo del Milenio².

Similar enfoque comienza a prevalecer entre otras organizaciones dedicadas a la agricultura y la seguridad alimentaria. Por ejemplo, una reciente publicación del Instituto Internacional

de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés) dice lo siguiente:

*"Un marco regulador interno mejorado podría intensificar la competencia entre los proveedores de insumos esenciales, como semillas y fertilizantes. Asimismo, la eliminación de barreras comerciales para productos agrícolas, especialmente para los productos de alto valor agregado, estimularía a un mayor número de empresarios privados a explorar oportunidades en la agroindustria"*³.

En un contexto de crisis y recesión y ante un escenario de creciente incertidumbre y amenaza de prácticas proteccionistas, se hace necesario dar espacio a nuevas o renovadas políticas que faciliten mayores equilibrios en los beneficios atribuibles al libre comercio, eviten la utilización de prácticas anticompetitivas y promuevan un comercio más equitativo.

Problemas de competencia en cadenas agroalimentarias

Para nuestro análisis la problemática de las agrocadenas alimentarias en América Latina se aborda desde la perspectiva de la política y legislación de competencia, y se apoya en la sistematización y análisis de la información contenida en la documentación de acceso público y jurisprudencia producida por autoridades de competencia o trabajos de especialistas en el tema.

Considerando que una de las preocupaciones principales respecto de las agrocadenas alimentarias de América Latina reside en el impacto del aumento de los precios internacionales de los distintos insumos y bienes básicos agropecuarios, corresponde hacer una mención especial respecto a la transmisión de los precios internacionales.

Desde la perspectiva de los estudios de las condiciones de competencia en los mercados, inspirados en la metodología propia de la legislación de defensa de la competencia, los precios internacionales son sólo uno de los posibles determinantes de la formación de los precios domésticos. Entre el resto de los factores se encuentran la cobertura geográfica del mercado relevante (que puede ser subna-

cional, nacional, regional y hasta global, según el producto involucrado), la relevancia de las importaciones y exportaciones del producto involucrado, las barreras legales y económicas que inciden en el comercio internacional de ese bien (costos de transporte, escala de las embarcaciones, existencia y propiedad de la infraestructura portuaria, entre otros).

En este sentido, el aumento de los precios de los insumos y bienes básicos agropecuarios se distribuirá a lo largo de la cadena y eventualmente afectará el precio de los alimentos en las tiendas y supermercados. También intervendrán otras cuestiones tales como la longitud y complejidad de la cadena de valor, la relación de cada eslabón con el mercado internacional, la capacidad de cada agente económico comprador/vendedor/distribuidor de defender o ampliar su margen operativo a través de la neutralización de subas de costos (sustitución de insumos) o el aumento de precios (para evitar la competencia doméstica o internacional).

Las principales asimetrías que se observan en las cadenas agroindustriales de América Latina son por un lado, un alto grado de concentración de la oferta a nivel de los insumos (agroquímicos, fertilizantes, genética vegetal y animal, alimentos balanceados, combustible) y a nivel de la agroindustria o industria de primera transformación (molinería, ingenios azucareros, procesadoras de leche, procesamiento de frutas y hortalizas), seguido por una progresiva concentración del canal supermercadista de distribución. Asimismo se experimenta una alta atomización y baja elasticidad de la producción agropecuaria y de la demanda final y el consumidor.

Esta morfología de las agrocadenas permite que los aumentos de costos sectoriales se diseminan también asimétricamente en la medida en que los sectores más concentrados pueden proteger y hasta aumentar sus márgenes distribuyendo aguas arriba y aguas abajo los aumentos de costos.

Si bien en muchos segmentos de las cadenas distintas agencias de competencia de Latinoamérica han descubierto y sancionado carteles, en algunos de éstos formados para reducir los precios al productor, mayoritariamente las asimetrías obedecen a factores estructurales propios del sector y no a una acción directa de los agentes económicos involucrados.

Por ello la aplicación de legislación represiva de conductas anticompetitivas en sectores agroindustriales es necesaria, pero insuficiente, pues debe acompañarse de acciones preventivas, regulatorias y de inversión en infraestructura, educación y otros activos claves. Lo anterior para potenciar la competencia, sobre todo en aquellos eslabones más débiles de las cadenas, como es el caso de los productores atomizados y el consumidor.

Las recomendaciones que surgen respecto a los retos planteados son:

1. Fortalecer las capacidades de las agencias de competencia de la región.

2. Ejecutar programas de gobierno que tengan como objetivo invertir en activos potenciadores de la competencia a nivel de los distintos eslabones de las cadenas agroindustriales. En el medio rural, las inversiones en infraestructura (carreteras, almacenamiento, telemática) información y educación pueden ayudar a empoderar a los pequeños productores para promover así una mayor competencia.

3. En los sectores concentrados (genética vegetal y animal, agroquímicos y veterinarios, maquinaria agrícola, acopiadores y comercializadores de *commodities* agrícolas, industrias procesadoras, grandes distribuidores domésticos, cadenas de supermercados), se recomienda:

- monitoreo periódico de la conducta de las firmas líderes transnacionales y domésticas mediante estudios sectoriales de competencia, incluyendo los instrumentos de integración vertical y establecimiento de estándares o normas técnicas;
- prevención de prácticas anticompetitivas y abusivas (control de fusiones y adquisiciones, control de formas contractuales de integración vertical);
- fuerte y decidida política de represión de conductas anticompetitivas (carteles y abuso de posición dominante);
- establecer mecanismos de regulación directa o de autorregulación del sector, en los casos en que se identifiquen obstáculos estructurales graves y persistentes para el funcionamiento competitivo del mercado;
- evaluación permanente de los efectos sobre la competencia y los márgenes de los instrumentos nacionales y regionales de protección comercial (aranceles, cuotas, normas técnicas (sanitarias, entre otras); y
- coordinar estas acciones de defensa de la competencia a nivel regional, continental y global, mediante mecanismos efectivos de cooperación.

A modo de conclusión, debe señalarse que la política de competencia es un instrumento importante para equilibrar las asimetrías de poder de mercado que se observan en las cadenas agroindustriales de Latinoamérica y que se tornan en un punto de preocupación en el actual contexto mundial de alta volatilidad de los principales insumos agrícolas y los precios de los alimentos.

* Artículo elaborado conjuntamente entre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y Diego Petrecolla, consultor en temas de Defensa de la Competencia, quien tuvo a cargo el estudio realizado en 2008 por el IICA titulado: "Condiciones de Competencia en Cadenas Agroalimentarias clave de Latinoamérica", de próxima publicación.

¹ OMC (2004). *Informe sobre el Comercio Mundial: Estructura de mercado, externalidades e intervención de carácter normativo*. Ginebra.

² Fox, E. (2007). Economic Development, Poverty and Antitrust: The Other Path. *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas*, 13.

³ Braun, J. V., Swaminathan, M. S., & Rosengrant, M. W. (2005). *Agricultura, Seguridad Alimentaria, Nutrición y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Cambio climático en el centro de la atención internacional

El reto de resolver la crisis global del cambio climático es monumental. A la luz pública, las negociaciones multilaterales para mitigar este fenómeno se refieren a la reducción del dióxido de carbono y plazos; pero en realidad se tratan de producción, consumo y otros aspectos de la actividad humana.

Con el objetivo de abordar el tema de una manera integral y efectiva, las negociaciones sobre cambio climático prometen resultados que impactarán el futuro en cuanto a prácticas económicas y de desarrollo. En el centro del debate se ubican cuestiones fundamentales sobre cómo enfrentar la crisis climática y quién va a asumir los costos de las políticas y las acciones para lidiar con este fenómeno de hoy en día. En los EE.UU. las discusiones toman cada vez más fuerza a raíz de las posibles medidas en frontera que el Congreso pudiera adoptar para incentivar a sus socios comerciales a ser menos contaminantes.

Por el momento las negociaciones tocan asuntos complejos como la cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero que el mundo puede seguir emitiendo dentro de los parámetros que garanticen la seguridad global. La solución a esta problemática requerirá de una distribución equitativa y cuidadosa de las emisiones nocivas de las cuales los países podrán hacer uso, así como de la regulación del comportamiento humano y las actividades económicas.

¿Acuerdo global sobre cambio climático?

Meses y meses de discusiones, intereses muy diversos, temática amplia entre un concierto de países con el principal objetivo de definir al sucesor del Protocolo de Kioto, que vence en 2012.

Del 7 al 18 de diciembre de este año las naciones se darán cita en Copenhague para intentar arribar a un nuevo acuerdo que regule el cambio climático, la mitigación, la adaptación, así como los mecanismos de apoyo financiero y tecnológico. Para el caso de los países desarrollados, el Grupo de Trabajo ad-hoc sobre el Protocolo de Kioto (AWG-KP, por sus siglas en inglés) pretende establecer un segundo período de compromiso para ellos, que iniciaría en 2013. El Grupo de Trabajo ad-hoc sobre acción de cooperación a largo plazo (AWG-LCA, por sus siglas en inglés), además de enfocarse en la negociación del borrador de texto, buscar sumar los esfuerzos de los países en desarrollo, quienes hasta este momento han estado más bien exentos de responsabilidades en esta materia. La consigna ciertamente es enorme y muy relevante para nosotros y las generaciones futuras.

Estas negociaciones por un lado se refieren a las prácticas de producción, consumo, transporte y preservación forestal que permitan reducir las emisiones nocivas, o en otras palabras, mitigar los efectos ya causados por el deterioro ambiental. Por el otro, a modificar el enfoque dado a la seguridad, el desarrollo social y económico de manera que la adaptación al

cambio climático sea posible. Otros de los temas que entran en juego son el financiamiento y la tecnología. En pocas palabras, el dilema clave de estas negociaciones consisten en cómo desarrollar y facilitar las mejores tecnologías en manos de cada uno de los países que las necesitan, y luego, quién va a pagar los costos de esas tecnologías y de otras medidas que se requieren para asegurar la adecuada mitigación y adaptación a escala mundial.

Pero además de esos conceptos como mitigación, adaptación, desarrollo y transferencia de tecnología y financiamiento para el cambio climático, los países miembros de la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y su Protocolo deben lidiar con las normas comerciales internacionales, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las demandas de las empresas multinacionales, la competencia, y por si fuera poco, con la actual crisis económica.

Estas variantes de la negociación están entrelazadas y son altamente controvertidas, por lo que es difícil identificar áreas de consenso. La dinámica entre los diferentes grupos de países y dentro de los mismos es compleja, por lo que se antoja muy difícil lograr acordar algo dentro de los escasos meses que restan antes de la Conferencia de Copenhague.

Debe comentarse que el grupo AWG-LCA en concreto, además de perseguir el aumento de la participación de los países en desarrollo en las actividades de mitigación, quiere sumar a los EE.UU. - quien firmó pero nunca ratificó el Protocolo de Kioto - en una manera comparable a la de otros países desarrollados. No obstante, la posición estadounidense dista mucho del objetivo que se busca en estas negociaciones, que es llegar a un acuerdo que se base en el cumplimiento. Para la delegación de los EE.UU., es más plausible un 'acuerdo de implementación', en el cual la acción ya esté definida y regulada en el ámbito nacional con el objeto de que la ratificación de un eventual pacto no encuentre obstáculos en su sistema federal.

EE.UU. se encamina hacia legislación ambiciosa

El primer intento de los EE.UU. como nación para establecer objetivos de reducción de gases de efecto invernadero y un

“Otros de los temas que entran en juego son el financiamiento y la tecnología”

sistema de comercio de emisiones está teniendo lugar en el Congreso del país más contaminante del mundo. La primera prueba que pasó el proyecto de ley de la *American Clean Energy and Security Act* de 2009, o también conocida como la iniciativa Waxman-Markey por sus promotores, fue en el Comité de Energía y Comercio de la Cámara de Representantes el pasado 21 de mayo. La segunda en la Cámara de Representantes recientemente, y ahora se encamina para su pronta discusión en el Senado. Y es que la Administración del Presidente Barack Obama quiere tener lista la legislación antes de fin de año, de cara a la conferencia de Copenhague.

“El comercio tiene qué decir en estas negociaciones, aunque de momento permanece en la periferia de los debates”

El proyecto de ley persigue reducir en un 3% los niveles de las emisiones nocivas registradas en 2005 en el año 2012, 20% en 2020, 42% en 2030, y 83% en 2050, excediendo así las metas inicialmente planteadas por Obama en campaña electoral que sugerían un recorte de alrededor del 15% para el año 2020.

El principal mecanismo para alcanzar estas metas sería a través de un sistema de tope y comercio (o cap-and-trade),

bajo el cual a partir de 2012 las industrias que emitan más de 25.000 toneladas de dióxido de carbono al año tramitarían permisos federales, y podrían comercializar los excedentes con aquellas empresas que requieran más de su cuota autorizada para contaminar. El plan se enfoca fundamentalmente en las centrales eléctricas, las compañías petroleras y las fábricas, las que en conjunto son responsables del 85% de emisiones de carbono de los EE.UU.

La iniciativa Waxman-Markey también cambia el tono de la política estadounidense sobre esta problemática, pues prevé “trabajar proactivamente bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y en otros foros apropiados, para establecer acuerdos obligatorios, incluyendo acuerdos sectoriales, que comprometan a todas las principales naciones emisoras de gases de efecto invernadero a contribuir equitativamente a la reducción de las emisiones globales”. Con ese propósito en mente, la legislación contiene medidas en frontera que intentan coaccionar a los socios comerciales, entre ellos India y China, para que participen en los esfuerzos internacionales para reducir las emisiones de dióxido de carbono.

Legalmente, al tratarse de aranceles adicionales sobre la importación de productos contaminantes, es decir, medidas comerciales, éstas podrían ser cuestionadas en la OMC, aunque de momento no se cuenta con una total certeza en tal sentido. Analistas apuntan a que esta opción no es la mejor alternativa para encarar tal vez el desafío más grande del siglo XXI, sino el contar con un acuerdo global que sea vinculante para todos los países. Además, finalmente, si el país contaminante, desarrollado o en desarrollo, produce determinadas mercancías, es porque invariablemente existe

una demanda, pero si esa demanda proviene de un país que aplicará aranceles por su exceso de emisiones, el debate internacional se complica.

Comercio y cambio climático

Ciertos aspectos comerciales se filtran a la negociación sobre cambio climático a través de diversos canales, como es el caso de las medidas en frontera en EE.UU., por ejemplo. Una mirada rápida a las negociaciones revela esta realidad, como en la labor del AWG-LCA. Lo mismo sucede en cuanto a consideraciones de desarrollo. También ocurre en el contexto de transferencia de tecnología de baja contaminación, y de energía eficiente, que se interrelaciona con el comercio bilateral, regional y multilateral. Aunado a esto, también está el tema de los subsidios, pues los países aspiran a apoyar a sus sectores agrícola, de transporte, energético y de la construcción, entre otros, para que logren adaptarse en un escenario de tenue huella ambiental.

También en este escenario surgen dudas sobre cómo incentivar políticas y medidas que fomenten el uso de patrones de bajo impacto ambiental. Asimismo, la repercusión que las políticas de tipo climático tengan sobre los mercados de exportación es de particular interés para muchos de los países participantes en estas negociaciones, no solamente para los exportadores de petróleo, sino para aquellos que producen bienes con alto impacto ecológico, como el acero, el aluminio o el cemento.

El comercio tiene qué decir en estas negociaciones, aunque de momento permanece más bien en la periferia de los debates. Aún así, los países están explorando continuamente las posibles sinergias entre estas dos esferas con la intención de entender mejor las implicaciones de las decisiones que tomen en cambio climático. Por ejemplo, la liberalización del comercio de bienes y servicios podría apoyar los objetivos en materia de cambio climático si se realiza adecuadamente. Por el contrario, una decisión que aliente el consumo excesivo de la madera provocaría más deforestación y, en consecuencia mayor daño ambiental.

Los retos en esta negociación sin duda son mayúsculos. Lo más relevante es tomar acciones desde ya, en Copenhague o a la brevedad. El aumento de los niveles del mar, la contaminación y la huella ecológica que el ser humano ha dejado son superlativos y no pueden esperar a la frecuentemente lenta dinámica de la política internacional. Las revelaciones más recientes del consorcio de investigación Año Polar Internacional indican que la realidad y el daño ecológico son mucho más severos que los modelos climáticos que las negociaciones internacionales están tomando en consideración. Mientras que el Panel intergubernamental de Cambio Climático proyecta que el nivel del mar aumentará alrededor de 40 centímetros este año, según esta institución ahora es más probable que esa cifra ascienda ya a un metro. ¿Qué hacer entonces? Actuar.

* Este artículo fue parcialmente adaptado de Kleymeyer, Ana María “Global Negotiations on Climate Change: The Greatest Show on Earth”, *Bridges Trade BioRes Review*, junio de 2009.

En política climática, sigamos el dinero

James K. Boyce*

Cualquier política que limite el suministro de combustibles fósiles necesariamente incrementará su precio. La lógica económica que vincula el precio con la escasez es válida independientemente de la causa de la misma.

La pregunta clave es entonces: ¿quién recibe ese dinero? Ahora que el Congreso de los EE.UU. estudia una legislación en materia de cambio climático que le pondría un tope a las emisiones de carbono y otorgaría permisos para producir emisiones hasta ese límite, esta interrogante cobra mayor relevancia. Así también porque otros países al hacer lo mismo se enfrentarían con igual disyuntiva.

Si como parte del acuerdo internacional sobre cambio climático que emerja de la conferencia que se celebrará en Copenhague en diciembre de este año, los negociadores le asignan un límite máximo a las emisiones de carbono procedentes de la quema de combustibles fósiles, esto provocará el aumento de sus precios.

Lo que está en juego es enorme. Establecer techos máximos para las emisiones de carbono en los EE.UU. representará la mayor adjudicación de derechos de propiedad desde la Ley de Colonización (*Homestead Act*) de 1862. Un tope que reduzca en 80% las emisiones de los EE.UU. en 2050 - la meta que apoyan los científicos estudiosos del clima y que incorpora la legislación que estudia actualmente el Congreso - podría generar hasta US\$10 millones de millones durante las próximas cuatro décadas.

Las posibles respuestas a la pregunta antes planteada son tres:

Las empresas, en utilidades imprevistas: Si los permisos se les otorgan gratuitamente a las empresas que consumen combustibles fósiles, son ellas las que obtienen ganancias. Los consumidores pagan precios más altos y los accionistas reciben el dinero: política del tipo 'tope y dádiva' (*cap-and-giveaway*).

El gobierno, en rentas públicas: En cambio, si los permisos se subastan entre las empresas, es el gobierno el que capta su valor (como contrapartida de los precios más altos que paga el consumidor). Si el dinero se usa para financiar el gasto público o recortar impuestos, los beneficios para la población dependerán de estos usos: política del tipo 'tope y gasto' (*cap-and-spend*).

La población, en dividendos: Si los ingresos procedentes de las subastas de permisos se le devuelven a la población en la forma de dividendos distribuidos en partes iguales a cada persona, quienes generen huellas de carbono inferiores al promedio saldrán con ventaja pues recibirán más de lo que pagan en precios elevados: política del tipo 'tope y dividendo' (*cap-and-dividend*).

¿Por qué ponerle un tope al carbono?

Establecer un techo a las emisiones de carbono es un elemento decisivo de toda política seria orientada a frenar el calentamiento global y a promover la eficiencia energética y la transición hacia energías renovables. La manera más eficiente de administrar un mecanismo de este tipo sería actuando desde la fuente; es decir, exigirle a los vendedores primarios de combustibles fósiles que compren los permisos.

Dado que el techo reducirá el suministro, los precios de los combustibles se incrementarán, y en consecuencia los individuos reducirán su consumo, generando así demanda hacia otras fuentes de energías. Las señales resultantes del mercado habrán motivado que tanto empresas como hogares inviertan en energía eficiente y destinada a la reducción de emisiones de carbono.

Costos vs. transferencias

Si bien los precios más altos de la gasolina, el aceite para la calefacción, el gas natural y la electricidad son un costo para los consumidores, no son un 'costo' desde el punto de vista económico; más bien son una transferencia pues cada dólar pagado por combustibles de mayor precio sería redistribuido a los titulares de los permisos de emisión de carbono.

A diferencia de cuando suben los precios del petróleo debido a las fuerzas del mercado o a las restricciones de suministro impuestas por la Organización de Países Productores de Petróleo, colocar un techo al carbono en los EE.UU. reciclaría dólares dentro del país. No obstante, desde los puntos de vista de la imparcialidad económica y la durabilidad política, la pregunta sigue siendo saber adónde van a parar esos dólares.

¿Cómo funciona la política de 'tope y dividendo'?

En una política del tipo 'tope y dividendo' el gobierno subastaría el 100% de los permisos y todos los ingresos procedentes de la subasta, o la mayor parte de ellos, le serían devueltos a la población en la forma de pagos equitativos por persona. Esto es lo que los economistas llaman un acuerdo 'canon-rebaja' (*feebate*): los individuos pagan un canon (*fee*) basado en el uso que hagan de un recurso escaso del que son dueños en común, y los cánones totales recolectados les son retribuidos (*rebate*) en igual proporción a todos los copropietarios. En este caso el recurso escaso es la parte correspondiente a los EE.UU. de la capacidad de la atmósfera para almacenar carbono, y de la cual son propietarios todos los estadounidenses, y el canon estaría determinado por la huella de carbono de cada unidad familiar.

Con una política de tope y dividendos los ingresos reales de las familias de ingreso bajo y medio no sólo estarían protegidos, sino que aumentarían¹. En total, cerca de seis de cada diez familias estadounidenses saldrían con ventaja en términos puramente monetarios, sin contar los beneficios ambientales, que son la razón principal de cualquier política de esta índole.

Una manera transparente y eficiente de desembolsar los pagos de los dividendos al público es mediante una tarjeta para cajeros automáticos, similar a las tarjetas usadas actualmente por muchos estadounidenses para acceder a los pagos de la seguridad social.

‘Tope y dividendos’ vs. ‘tope y comercio’

El esquema de ‘tope y dividendos’ es una opción para la aplicación de la política ‘tope y comercio’ que busca restringir las emisiones de carbono, y mediante la cual los permisos de carbono pueden ser comercializados entre las empresas. No obstante, si el 100% de los permisos se subastan - un principio respaldado por el Presidente Obama en febrero de 2009 en su proyecto presupuestario - entonces no hay necesidad de comercializar permisos en un mercado secundario, pues las empresas pueden simplemente comprar el número de permisos que desean en las subastas mensuales o trimestrales.

Por el contrario, con los permisos no negociables, ninguno de los ingresos generados por el carbono se desviaría en beneficios para las empresas financieras que actúan como intermediarias. Además, los permisos no negociables resguardarían esta política de la percepción o la realidad de que especuladores y otros actores manipulan el mercado intentando aprovecharse del sistema.

¿Cómo mitigar el impacto sobre el empleo?

Aparte del impacto sobre los consumidores anteriormente descrito, cualquier política orientada a reducir las emisiones de carbono tendrá un impacto en el empleo. En algunos sectores (por ejemplo, en la minería de carbón), se perderán puestos de trabajo; en otros más bien se crearán (por ejemplo, en el reacondicionamiento de edificios y la producción de tecnologías de energía renovable).

En la medida en que la inversión en energías renovables y eficientes sea más intensiva en mano de obra que la inversión en el sector de combustibles fósiles, el aumento de puestos de trabajo será mayor que la pérdida. Pero ningún mecanismo automático puede asegurar que la creación de empleo ocurrirá en las mismas comunidades y para beneficio de los mismos trabajadores afectados por las pérdidas de puestos de trabajo.

Para proteger a estas comunidades y a sus trabajadores, una fracción de los ingresos por carbono puede ser inicialmente asignada a ellas bajo la forma de subsidios en bloque. Por ejemplo, en el primer año de la política de tope y dividendos, el 10% de los ingresos procedentes de la subasta de permisos se podría orientar a subsidios en bloque y el 90% restante se distribuiría a las familias a través de dividendos, y la parte de subsidios en bloque se reduciría progresivamente a lo largo

de un plazo de 10 años. Siempre y cuando la proporción de los ingresos dedicados a este fin sea modesta, en una política de esta naturaleza podrían mantenerse ‘sanas’ a la mayoría de las familias.

Los subsidios en bloque les permitirían a los estados diseñar políticas de asistencia y transición que se ajusten a sus propias necesidades. En los estados con minería de carbón, por ejemplo, se podrían invertir fondos en la restauración ecológica de los paisajes deteriorados por la eliminación de montañas, la minería a cielo abierto, etc. En estados dedicados mayoritariamente a la manufactura, estos fondos podrían dedicarse a la capacitación laboral y apoyo a industrias ‘verdes’, tales como la producción de equipo para energía eólica y solar.

Desafíos

El principal desafío político que debe enfrentar cualquier política orientada a reducir las emisiones de carbono es proteger a las familias respecto a los impactos causados por los precios más altos de los combustibles fósiles. Para ello se requiere de una política en la que las personas no solo estén dispuestas a pagar precios más altos en las estaciones de gasolina y en sus facturas de calefacción y electricidad, sino que estén entusiasmadas por hacerlo, sabiendo que ellas mismas recibirán parte de las transferencias de dinero que se produzcan.

Ciertamente ese resultado deseable no lo generará ni una política del tipo tope y dádiva, en la que los permisos se les dan gratuitamente a las empresas, ni una política del tipo tope y gasto, en la que los permisos se subastan y los ingresos pasan al presupuesto del gobierno.

Una política del tipo tope y dividendos no sólo abordará directamente los problemas apremiantes del calentamiento global y la independencia energética, sino que también fortalecerá el bienestar económico de la mayoría de las familias. Al alcanzar estas metas de una manera justa y transparente, maximizará las posibilidades de obtener el apoyo público duradero hacia una política que desligue a la economía de su dependencia de los combustibles fósiles². De hecho, la iniciativa estadounidense para establecer una política de esta naturaleza será próximamente debatida en el Senado de ese país.

La transición energética que requerimos para evitar lo peor del cambio climático es sin duda realizable; pero no puede ocurrir de la noche a la mañana. Este cambio histórico tomará décadas, y por ello necesita de apoyo a largo plazo. El momento de empezar esa transición es ahora mismo.

* Profesor de economía en la Universidad de Massachusetts, Amherst, donde dirige el programa ambiental del *Political Economy Research Institute*. Esta publicación es una adaptación del testimonio presentado ante el Comité de Finanzas del Senado de los EE.UU. el 7 de mayo de 2009.

¹ Véase James K. Boyce & Matthew Riddle. (2007, noviembre). *Cap-and-Dividend: How to Curb Global Warming While Protecting the Incomes of American Families*. Amherst, MA: Political Economy Research Institute, Working Paper No. 150. Disponible en http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/working_papers/working_papers_101-150/WP150.pdf.

² Para mayor información, por favor visite www.capanddividend.org.

“Los Miembros de la OMC han decidido que un lugar lo ocupe un latinoamericano”

Entrevista con Ricardo Ramírez Hernández, juez del Órgano de Apelación de la OMC

A partir del 1° de julio, Ricardo Ramírez Hernández, mexicano, es uno de los siete jueces que conforman el Órgano de Apelación de la OMC. Con su amplia trayectoria en comercio internacional y su sólida experiencia en disputas internacionales, Ricardo Ramírez garantiza una importante presencia de Latinoamérica en la máxima instancia judicial de la OMC.

Puentes: ¿Cómo nació el deseo de México, y en particular de Ricardo Ramírez, por aspirar a una de las vacantes en el Órgano de Apelación?

El Órgano de Apelación representa el sueño de cualquier abogado dedicado a esta materia. Durante mis 15 años de práctica profesional he defendido el cumplimiento de las reglas comerciales internacionales, mi aspiración era poder hacerlo desde el Órgano de Apelación.

Puentes: Ricardo Ramírez es un abogado de mucho renombre dentro y fuera México en temas de comercio. ¿Qué implicó para usted resultar vencedor en este proceso de selección tan competitivo?

Fue un proceso de selección muy competitivo. Los otros tres candidatos eran excelentes y tenían trayectorias profesionales impresionantes. Cualquiera de ellos hubiera hecho un excelente papel.

Puentes: Directamente en la delegación mexicana ha experimentado de primera mano las bondades pero también los fallos del sistema de solución de controversias de la OMC. ¿Cuál es en su apreciación la balanza general luego de más de una década de la existencia del sistema?

Existe un reconocimiento generalizado al buen funcionamiento del sistema. Me parece que las casi 400 controversias iniciadas conforme al mismo son la mejor prueba.

Puentes: La OMC parece privilegiar la vía contenciosa para resolver disputas comerciales. ¿Visualiza alternativas que faciliten soluciones expeditas y menos caras, y que a la vez mantengan el buen funcionamiento del sistema de solución de diferencias de la OMC?

El explorar alternativas que faciliten soluciones expeditas es una decisión de los Miembros ya sea en el marco de la OMC o con iniciativas como lo es el Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC.

Puentes: Desde su percepción, ¿es momento para retomar el ejercicio de revisión del Entendimiento de Solución de



* Foto: OMC

Diferencias, tomando también en cuenta que un eventual Acuerdo de Copenhague podría implicar recurrir en mayor medida al mecanismo de solución de diferencias la OMC? ¿Por qué?

El ejercicio de revisión de ESD no se encuentra detenido. Los Miembros han presentado varias propuestas y el grupo de negociación del ESD sigue llevando a cabo sus reuniones. Ese grupo será el que deba determinar cuáles son los pasos a seguir en esta negociación.

Puentes: ¿Cuál es la importancia de que haya un latinoamericano en el OA?

América Latina es una región donde existen excelentes abogados y especialistas en comercio internacional, el que hasta ahora, siempre haya habido un latinoamericano en el Órgano de Apelación es un reconocimiento y testimonio de esto.

Puentes: ¿Tiene Latinoamérica suficiente representación en el máximo tribunal comercial? ¿Está garantizada la misma?

El Entendimiento señala que los miembros del Órgano de Apelación “serán representativos en términos generales de la composición de la OMC”. Hasta ahora los Miembros de la OMC han decidido que un lugar lo ocupe un latinoamericano, lo cual es muy positivo.

Ricardo Ramírez actualmente se desempeña como jefe de la práctica de comercio internacional para América Latina de la firma Chadbourne & Parke. Por muchos años trabajó para la Secretaría de Economía del gobierno de México, donde en particular fungió como abogado en jefe del equipo negociador de los tratados comerciales celebrados con Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Israel, Nicaragua y Uruguay. También ha participado en numerosos procedimientos de solución de controversias en el marco de la OMC y de los acuerdos bilaterales de México, y ha sido árbitro en algunas disputas.

Amenaza proteccionista sigue en la mira

Este año el volumen del comercio mundial disminuirá un 10%, la caída más significativa desde la Segunda Guerra Mundial, corrigió la OMC en sus proyecciones de junio. Ante este escenario desafortunado y según afirma el Informe sobre el Comercio Mundial 2009, “una respuesta proteccionista al mal de la contracción es una receta para profundizar y prolongar la crisis económica”.

Varios organismos internacionales intergubernamentales e incluso iniciativas de académicos¹ han estado observando de cerca el desarrollo de la amenaza proteccionista desde que se desató la crisis económica. En cada evento público en que se presentan, cada uno de los dirigentes toma la palabra para convencer sobre la importancia de mantener un flujo comercial sano y evitar el proteccionismo. Sin embargo, aún probando con números y estudios que en estos duros tiempos lo mejor es luchar por mantener vivo el comercio, las decisiones políticas muchas veces escapan a consideraciones fácticas y económicas.

La OMC ha sido el escaparate donde cada tres meses y desde principios de este año los países han pasado lista a sus acciones justificadas – o bien sin motivo – en torno a sus relaciones comerciales. La Secretaría de la OMC en tal sentido ha advertido que no juzga sobre el beneficio o perjuicio de estas medidas, sino que mantiene un cierto control.

Novedades

En la última edición de este ejercicio, que abarca el período comprendido entre abril y junio, se asegura que persiste “la tendencia a adoptar políticas con mayores efectos de restricción y distorsión del comercio”. Pero no se trata de un proteccionismo a ultranza, cabe mencionar, aunque sí de una situación que califica como ‘frágil’. Con mayor análisis, mejor información y más cooperación con las misiones en Ginebra, según comentaron las delegaciones, la OMC recibió notificaciones de un total de 119 medidas, de las cuales 83 identificó como restrictivas. En este último trimestre, 13 países, entre ellos Australia, China, Ecuador (ver artículo relacionado en este número), India y Arabia Saudita, han reducido o bien eliminado medidas restrictivas de comercio.

El número de medidas de liberalización y facilitación del comercio también ha incrementado, aunque sólo por la mitad en comparación con aquellas de corte prohibitivo. La financiación para el comercio poco a poco se reactiva, y el comercio de servicios, contrariamente al comercio de bienes, parece estar pasando la dura prueba.

La OMC asimismo ha alertado sobre el posible repunte de investigaciones antidumping en particular, por ser éste un método que se antoja fácil para proteger a la industria doméstica; algo así como una válvula de escape. El sector más atractivo para aplicar remedios comerciales es el de metales, concretamente el acero, y los datos históricos en períodos complicados confirman dicha expectativa. En Latinoamérica, Argentina y Brasil están en esa lista.

Rescates financieros

En la reunión de mayo del Consejo General, Argentina hizo notar que la información sobre los programas de estímulo fiscal y rescate financiero era escasa. El impacto negativo de este tipo de apoyos sobre el comercio a su parecer no es menor, como tampoco son los montos destinados, por lo que solicitó obtener mayor detalle y emprender un análisis al respecto. De momento, según advirtió Pascal Lamy en la reunión del 13 de julio donde se comentó el informe, es competencia del comité de servicios financieros efectuar ese ejercicio de recopilación de información que pide Argentina, además de hacer la distinción entre medidas horizontales y aquellas destinadas a un sector en particular, y dar seguimiento regular.

Gripe A

Especial mención en esta tercera entrega de Pascal Lamy recibió el brote de pandemia de la gripe A. Una larga lista de países aplicó nuevas restricciones al cerdo por este virus, a pesar del anuncio internacional afirmando que el contagio no podía transmitirse a través del consumo de esta carne. En efecto, al menos en México, las exportaciones de esta naturaleza disminuyeron en un 90 por ciento. El informe resalta la falta de notificación de estas medidas, y por lo tanto, la incapacidad de los Miembros por celebrar consultas en el marco del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias para determinar la justificación científica de estas restricciones. Pero debido a que las precauciones motivadas por la gripe A no responden a la crisis económica, sino a consideraciones de sanidad, los Miembros han pedido que se eliminen en la próxima versión de este informe.

Finalmente, y ante este tipo de análisis surge la pregunta básica respecto a si en realidad la función de monitoreo que está ejerciendo la OMC realmente desincentiva el recurso al proteccionismo. La respuesta tal vez se inclina a un no. De todas maneras, la Secretaría de la OMC dará a conocer otro informe en el mes de octubre, en el cual hará una recopilación de lo acontecido durante todo el año con la finalidad de respaldar el trabajo de los ministros, cuando se reúnan en la Séptima Conferencia Ministerial (ver artículo relacionado en este número).

¹ Como Global Trade Alert del Centre for Economic Policy Research. Más información en <http://www.globaltradealert.org>

El CAFTA-DR y su impacto en la salud: el caso de Costa Rica

Greivin Hernández-González y Max Valverde Soto*

En el año 2003 los países centroamericanos iniciaron el proceso de negociación de un acuerdo comercial con los Estados Unidos (CAFTA-DR). Este proceso implicó el aumento en algunas normas de protección de propiedad intelectual que podrían generar un impacto sobre el precio y acceso a los medicamentos, el presupuesto público y la competitividad de la industria local de genéricos.

Con el objetivo de evaluar estos posibles efectos, se realizó un estudio piloto¹, el cual constituye un instrumento útil para evaluar el efecto a futuro de ciertas normas de propiedad intelectual, y podría ser de apoyo en el proceso de toma de decisiones institucionales y normativas para la implementación. Este artículo resume sus principales hallazgos.

La legislación de implementación de Costa Rica

Con la ratificación del CAFTA-DR Costa Rica se comprometió a aumentar los estándares de protección de la propiedad intelectual de productos farmacéuticos mediante:

- *La ampliación de uno de los criterios de patentabilidad.* En el caso de patentes el CAFTA-DR varió la definición de uno de los requisitos de patentabilidad: ahora se considera que una invención es susceptible de aplicación industrial cuando tenga una utilidad específica, substancial y creíble². Esto podría dar paso a una ampliación en la aplicación de este criterio, pues futuras reivindicaciones de patentes podrían incluir invenciones que produzcan resultados especulativos o técnicamente inviables al no exigirse una solución concreta para un problema técnico actual, tal y como lo estipulaba la legislación pre-CAFTA-DR.
- *La restauración del plazo.* El plazo total de protección de las patentes se mantiene en 20 años, pero prorrogable hasta por 3 años más por atrasos injustificados atribuibles a la administración pública en el proceso de otorgamiento de la patente o aprobación de comercialización.
- *El otorgamiento de protección de datos de prueba mediante exclusividad por cinco años.*
- *La vinculación patente-registro.* Sobre este aspecto en particular, la legislación deja al Ministerio de Salud reglamentar sobre el tema³. Éste se ha decidido por un sistema de publicidad que pone la carga de la defensa en el patentado, al estilo de Chile, limitándose a publicar información de forma oportuna. Así, con esta información el titular de una patente que se considere afectado deberá interponer las acciones respectivas en la vía judicial para obtener reparaciones del supuesto infractor de la patente. Aunque no puede impedir que se otorgue el registro sanitario, sí puede incoar inmediatamente procedimientos judiciales que incluyan la solicitud de medidas cautelares tales como el decomiso

de productos presuntamente involucrados en la actividad prohibida. Tales acciones desabastecerían el mercado de competidores.

Los compromisos comentados fueron asumidos mediante cambios en la normativa nacional aprobada en las leyes de implementación.

Impacto sobre la salud

El estudio demuestra que el endurecimiento en estos estándares provocaría un impacto sobre la salud pública debido al aumento en los precios de los medicamentos derivado de la restricción de la competencia de productos genéricos. El estudio encontró que en Costa Rica, el diferencial de precio que existe entre un producto en condiciones de monopolio (que bien podría ser resultado de la existencia de una patente) y el mismo producto en condiciones de competencia con equivalentes genéricos es de 3.1. Para estimar este impacto construimos escenarios del mercado institucional de medicamentos (es decir de la Caja Costarricense del Seguro Social, CCSS)⁴ basados en un modelo económico agregado de equilibrio parcial que proyecta la evolución del mismo durante un periodo determinado⁵. Los escenarios pueden ser muy favorables simulando un mercado muy competitivo, o muy desfavorables representando un mercado con tendencia monopólica. Estos son los resultados:

El escenario base que supone que no se asumirían compromisos más allá del Acuerdo sobre Aspectos de Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), estima que para el año 2020 el presupuesto que la CCSS destinaría a la compra de medicamentos ascendería a US\$425 millones anuales. En dicho año el porcentaje de medicamentos bajo condiciones monopólicas alcanzaría un máximo del 12%, al tiempo que la industria local de medicamentos vendería US\$75 millones en el mercado institucional.

Un escenario “pro-competencia” o “muy favorable” muestra que el hecho de ampliar la protección a los medicamentos más allá de la normativa ADPIC, es decir ADPIC-Plus, otorgando un trato exclusivo por cinco años a los datos de prueba, generaría un aumento en el presupuesto que la CCSS dedica a la compra de medicamentos de cerca de US\$176 millones en 2030. Esto estaría explicado por un aumento en el número de ingredientes activos bajo condiciones monopólicas de 9% en 2010 a un máximo de 24% en 2030. Tal situación provocaría a su vez un incremento anual en los precios del 20% en 2020.

Para evitar hacer ese desembolso, la CCSS debería reducir su consumo de medicamentos en un 17% en 2020 y 14% en 2030.

El escenario intermedio significaría un incremento en el gasto en medicamentos en el mercado institucional cercano a los US\$240 millones en 2030. Este importante aumento estaría explicado por el incremento de alrededor del 27% en 2030 en los principios activos bajo condiciones monopólicas, lo que a su vez incrementaría el precio de los medicamentos en más de un 23% en este año. El no asumir este costo financiero implicaría reducir el consumo anual de medicamentos en más de un 19% en los próximos años.

Finalmente un escenario muy desfavorable conllevaría a que la CCSS tenga que aumentar el presupuesto en medicamentos en más de US\$331 millones en 2030. Ello se debería al aumento en el porcentaje de ingredientes activos bajo condiciones monopólicas, el cual aumentaría hasta un 28% en ese año. Adicionalmente esto produciría que los precios aumenten anualmente un 31% en 2030. Para evitar este aumento en

los desembolsos que la CCSS hace por concepto de medicamentos, debería reducir su consumo en más de 24% en 2030.

En términos de competencia, se prevé que la industria nacional reduzca sus ventas entre un 7% y un 31% según los escenarios planteados y, como consecuencia de ello, se producirá una reducción de su participación en el mercado institucional que podría llegar a ser significativa a mediano plazo, pasando del 33% en el 2010 al 25% en el 2030.

al consumidor, para proteger la vida y seguridad humana, así como al ambiente. Otra de las flexibilidades utilizadas fue la posibilidad de aplicar la Cláusula Bolar. No obstante, a pesar de lo anterior, la legislación de implementación no incorpora incentivos suficientes que promuevan la competencia entre los agentes privados y castiguen o desincentiven prácticas abusivas.

Recordemos que según el ADPIC “la observancia y protección de los derechos de propiedad intelectual deben contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología, en beneficio recíproco de los productores y usuarios de los conocimientos tecnológicos y de modo que favorezcan el bienestar social y económico y el equilibrio de derechos y obligaciones”⁶. La legislación de implementación aplicada en Costa Rica tiene un fuerte acento en protección, pero deja de lado la segunda parte de la ecuación: la promoción de la innovación local, la transferencia tecnológica y el fomento de la competencia. Un modelo en favor de la competencia debe tomar en cuenta especialmente los posibles efectos negativos de una mala vinculación patente-registro, la acumulación de derechos privados en “paquetes de patentes”, los plazos de caducidad para solicitar protección de datos de prueba en el país e impedir prácticas judiciales dilatorias que busquen generar litigios estratégicos con el fin de posponer la entrada de competidores genéricos al mercado.

Claramente, un enfoque que promueva la competencia no pasa sólo por las reformas legales. En el ámbito institucional, éste implica también fortalecer la capacidad de instituciones como el Registro de Patentes y el Ministerio de Salud. El primero por ser el encargado de velar por el registro eficiente de patentes de invención, así como de garantizar que no se otorguen patentes defectuosas. El segundo porque probablemente deberá llevar a cabo la tarea de otorgar registros sanitarios a un mayor número de medicamentos innovadores de forma eficiente. Finalmente, es importante mencionar que el estudio contempla una serie de recomendaciones legislativas y de políticas.

“la observancia y protección de los derechos de propiedad intelectual deben contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y a la transferencia y difusión de la tecnología”

Lecciones relevantes

El asumir disposiciones más allá del ADPIC, como las contenidas en el CAFTA-DR necesariamente implicará un aumento en el costo económico de las medicinas. Sobre decir que se impone entonces la adopción de políticas nacionales que mitiguen el impacto en las finanzas de la CCSS. El balance de las leyes de implementación del CAFTA-DR aprobadas por Costa Rica hasta el momento muestra una implementación creativa que trata de disminuir el costo de asumir compromisos ADPIC-Plus y aprovecha algunas flexibilidades.

Por ejemplo, en el caso de patentes se mantiene la posibilidad de realizar importaciones paralelas, otorgar licencias obligatorias de patentes dependientes y en casos de prácticas anticompetitivas demostradas por la Comisión de Promoción de la Competencia, así como otorgar licencias de utilidad pública en casos de emergencia, interés público y seguridad nacional. Para los datos de prueba, Costa Rica excluyó la protección de segundos usos y se reservó el derecho de usar datos de prueba protegidos para prevenir prácticas que puedan inducir a error

* Investigadores asociados del Centro Internacional en Política Económica para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Costa Rica.

¹ El estudio titulado “Evaluación del impacto de las disposiciones de ADPIC + en el mercado institucional de medicamentos de Costa Rica” está disponible en http://ictsd.net/downloads/2009/06/6_impacto-adpic-cr_final.pdf

² Antes existía aplicación industrial cuando el objeto de la invención podía ser producido o utilizado en la industria, entendida en su más amplio sentido.

³ Ver, N° 34925-S-COMEX, *Modificaciones al Reglamento de Inscripción, Control, Importación y Publicidad de Medicamentos*, Decreto Ejecutivo N° 28466-S del 08 de febrero de 2000.

⁴ La CCSS es la institución estatal de aseguramiento público financiada por los trabajadores, los patronos y el Estado, con una cobertura del 99% de la población y cerca del 43% del mercado total de medicamentos del país.

⁵ Los detalles del modelo se pueden consultar en Rovira, J. (2008). *Development of a Model to Assess the Impact of Changes in IPR*. University of Barcelona.

⁶ Ver Artículo 7 del ADPIC.

ICTSD al día

Propiedad intelectual y medicamentos en Centroamérica

La incidencia que tienen los derechos de propiedad intelectual en el acceso a los medicamentos es determinante. ICTSD, en consorcio con la Organización Panamericana de Salud y la Organización Mundial de la Salud más el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, presentó el estudio preparado por el CINPE titulado “Impacto de las normas de propiedad intelectual y acceso a medicamentos: Costa Rica y el Acuerdo CAFTA-DR” en un diálogo organizado el 18 y 19 de junio en las instalaciones del CINPE. En dicho informe se recurre a un modelo prospectivo de análisis económico para examinar los efectos económicos que las normas ADPIC-Plus generan en el gasto público destinado a la compra de medicamentos en Costa Rica. Parte de los resultados de este análisis son presentados en este número de Puentes en el artículo que firman Greivin Hernández y Max Valverde.

<http://ictsd.net/i/events/dialogues/49676/>

Textiles, confección y desarrollo sostenible

La actual crisis económica mundial, el final de las cuotas impuestas a las exportaciones chinas, y la erosión de preferencias como resultado de las negociaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales están generando un sinnúmero de desafíos para el sector textil y de la confección en Centroamérica. ICTSD, la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), el Instituto de Investigación Aplicada y Promoción del Desarrollo Local (NITLAPAN) y el Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas (IDIES) de Guatemala organizaron un diálogo regional el 13 de julio en Antigua, Guatemala, para discutir los pasos de una posible reconversión del sector para orientarse hacia la consecución de objetivos de desarrollo sostenible.

<http://ictsd.net/i/events/dialogues/49792/>

El banano está de vuelta

¿Cuál es la realidad de un eventual acuerdo para el comercio del banano? ¿Quiénes son los más beneficiados, o los más perjudicados? Bajo el patrocinio de ICTSD, el Profesor Giovanni Anania de la Università degli Studi di Calabria, Italia, recurre a modelos económicos para evaluar los diferentes escenarios de un posible acuerdo en la eterna disputa sobre el régimen comercial europeo, así como los efectos que ejercería sobre países exportadores e importadores.

<http://ictsd.net/programmes/agriculture/>

Estudios sobre agricultura y biocombustibles cobran auge en ICTSD

La cartera de publicaciones más recientes de ICTSD en estas materias abarca desde la política agrícola europea, pasando por las repercusiones para el campo chino bajo el estado actual de las negociaciones, e incluyendo las políticas de salvaguardia en los acuerdos regionales y bilaterales. La dinámica de los biocombustibles es examinada tanto en los EE.UU. y la Unión Europea, así como dentro del marco legal de la OMC.

Más información en <http://www.ictsd.net/>

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

Perla Buenrostro
Gloria Carrión
Maximiliano Chab
Greivin Hernández
Carlos Murillo
Pedro Roffe

Contribuyeron para este número

Daniela Álvarez Keller
Perla Buenrostro
Greivin Hernández González
Ana María Kleymeyer
Gustavo Salas Orozco

ICTSD

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

CINPE

Director: Gerardo Jiménez Porras
Tel.: (506) 2263-4550
Apdo. Postal 2393-3000 Heredia,
Costa Rica
www.cinpe.una.ac.cr

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

Para suscribirse gratuitamente, accese a nuestra página en Internet.

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

AGOSTO

- 10-14 [Curso Regional Especializado sobre el Sistema de Solución de Diferencias en la OMC](#). Buenos Aires, Argentina. <http://www.iadb.org>
- 20-21 [Diálogo Subregional de ICTSD sobre Evaluación del impacto de las nuevas normas de propiedad intelectual en salud](#). Santo Domingo, República Dominicana.
- 23-28 [Second World Congress on Agroforestry](#). Nairobi, Kenya. <http://www.cgiar.org>

SEPTIEMBRE

- 10-12 [Annual Meeting of the New Champions 2009](#). Dalian, China. <http://www.weforum.org>
- 14-25 [Trade and Development Board, fifty-sixth session](#). Ginebra, Suiza. <http://www.unctad.org>
- 16-18 [Latin American 5th Regional Meeting on SCP](#). Cartagena, Colombia. <http://www.unep.fr/scp/>
- 21-22 [11th Annual Bioecon Conference: Economic Instruments to enhance the Conservation and Sustainable Use of Diversity](#). Venecia, Italia. <http://www.bioecon.ucl.ac.uk>
- 22-23 [Nuevos Desafíos para las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe](#). Rio de Janeiro, Brasil. <http://events.iadb.org>
- 22-23 [DECRG Workshop: Climate Change and Agricultural Trade: Risks and Responses](#). Washington, D.C. <http://web.worldbank.org>
- 23-25 [CCGW 2009: "International Conference on Climate Change and Global Warming"](#). Ámsterdam, Holanda. <http://www.waset.org>
- 24-25 [Asamblea General de las Naciones Unidas](#). New York, United States. <http://www.un.org>
- 28-30 [WTO Public Forum 2009](#). Ginebra, Suiza. <http://www.wto.org/>

OCTUBRE

- 6-7 [Encuentro Anual del Grupo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional](#). Estambul, Turquía.
- 7-9 [Foro Global de Energía Renovable 2009](#). León, Mexico. <http://www.unido.org/>
- 14-15 [Consejo General de la OMC](#). Ginebra, Suiza.

PUBLICACIONES

Carrión, G. (2009). [Trade, Regionalism and the Politics of Policy Making in Nicaragua](#). Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development.

Comisión de las Comunidades Europeas (2009). [EU-Andean Trade Sustainability Impact Assessment. Draft Interim Technical Report](#). Bruselas.

Earley, J. (2009). [US trade policies on biofuels and sustainable development](#). Ginebra: ICTSD.

Ecorys, Corporate Solutions y Centro de Estudios para el desarrollo rural (2009). [Trade Sustainability Impact Assessment of the Association Agreement to be negotiated between the EU and Central America](#). Rotterdam.

Harmer, T. (2009). [Biofuels subsidies and the law of the WTO](#). Ginebra: ICTSD.

Hernández, G. y Valverde, M. (2009). [Evaluación del Impacto de las Disposiciones de ADPIC+ en el mercado institucional de medicamentos en Costa Rica](#). San José: CINPE, ICTSD, OPS, PNUD

ICTSD (2009). [Ensuring EU farm policy supports the Millenium Development Goals \(nota de información\)](#). Ginebra:..

Josling, T. (2009). [Constructing a Composite Index of Market Access](#). Ginebra: ICTSD.

Kruger, P., Denner, W. y Cronje, J. (2009). [Comparing safeguard measures in regional and bilateral agreements](#). Ginebra: ICTSD.

Organización Mundial del Comercio, OMC (2009). [El comercio y el Cambio Climático](#). Ginebra.

Swinbank, A. (2009). [EU Support for Biofuels and Bioenergy, Environmental Sustainability Criteria, and Trade Policy](#). Ginebra: ICTSD.

Trejos, A. (2009). [Instrumentos para la evaluación del impacto de acuerdos comerciales internacionales: Aplicaciones para países pequeños en América Latina](#). México D.F.: CEPAL.

Zhihong, T. (2009). [Implications for China of the December 2008 Draft Agricultural Modalities](#). Ginebra: ICTSD.