

Puentes

ENTRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Número 2

Volumen XII. Mayo 2011

Disponible en Línea

www.ictsd.org/news/puentes
www.cinpe.una.ac.cr/revista_puentes/

Comercio mundial y gobernanza

¿Por qué los líderes mundiales deben resistirse a la falsa promesa de otro atraso en Doha?

Preferencias andinas y nueva alianza del Pacífico en el horizonte comercial de América Latina

¿Esperanza para las negociaciones entre Mercosur y la UE?

Los dilemas y desafíos de la política económica exterior del gobierno de Dilma

Acuerdos preferenciales vs. negociaciones multilaterales: entornos complejos de negociación

Atún-Delfín II: México y EE.UU. se enfrentan por reglas de etiquetado

Indicaciones geográficas en la conservación in situ y el conocimiento tradicional

Gobernanza del comercio internacional y economía verde



International Centre for Trade
and Sustainable Development



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 Rodríguez
Randall Arce Alvarado
Suyen Alonso Ubieto
Gustavo Salas Orozco
Maximiliano Chab
Carlos Murillo
Pedro Roffe

Directora Editorial

Perla Buenrostro Rodríguez

Contribuyeron para este número

Suyen Alonso Ubieto
Randall Arce Alvarado
Perla Buenrostro Rodríguez
Gustavo Salas Orozco

ICTSD

Presidente Ejecutivo:
Ricardo Meléndez Ortiz
7, chemin de Balexert
1219, Ginebra, Suiza
Puentes@ictsd.ch
www.ictsd.org

CINPE

Director General:
Gerardo Jiménez Porras
Tel.: (506) 2562-4300 / 2562-4326
Apdo. Postal 2393-3000
Heredia, Costa Rica.
puentes@una.ac.cr
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 de Internet, o escribanos a: puentes@ictsd.ch

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.

Estimado Lector,

Con gran entusiasmo ponemos a su disposición la segunda edición de Puentes de este año.

Dados los acontecimientos internacionales y regionales, decidimos incluir artículos muy puntuales que estamos seguros coadyuvarán a una mejor comprensión de aspectos tales como gobernanza comercial, Ronda Doha, negociaciones comerciales en América Latina, biodiversidad e indicaciones geográficas, entre otros.

Iniciamos con una reflexión de Simon Evenett y Richard Baldwin sobre la casi moribunda Ronda Doha. Su llamado a tomar acciones ahora y no en mejores épocas políticas es notable. También es remarcable su observación respecto al desgaste de la 'joya de la corona' – su sistema de solución de controversias – como daño colateral por la falta de consenso en la OMC.

Luego, el equipo editorial hace un recuento de algunas de las novedades más relevantes de la región en materia comercial, como el destino de las preferencias andinas y las negociaciones del recién estrenado Acuerdo de Integración del Pacífico.

En ese taciturno latinoamericano, encontraremos después la opinión de Maximiliano Chab sobre las atropelladas negociaciones entre dos bloques comerciales de importante peso específico: Mercosur y la Unión Europea. El pronóstico no es favorable por varias razones que explica el autor.

Brasil es uno de los países mercosurianos que a partir del presente año estrenó jefa de gobierno, por cierto, la primera mujer en la presidencia. Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios escriben en esta

entrega sobre los desafíos y oportunidades que en política económica exterior enfrenta el gobierno de la presidenta Dilma Rousseff.

En esa sinergia internacional y de negociaciones comerciales, Julieta Zelicovich analiza el fenómeno de geometrías variables y nuevos juegos de poder que está surgiendo a raíz de la proliferación de acuerdos regionales debido a la incapacidad del sistema multilateral de lograr avances concretos.

Posteriormente presentamos una pieza editorial sobre la segunda parte de la disputa entre EE.UU. y México por el atún. A diferencia de hace algunos años, el conflicto ahora versa sobre los requisitos de etiquetado que constituyen una barrera al comercio a criterio de México.

En aspectos de sustentabilidad, Jorge Larson estudia la relación entre la protección de las indicaciones geográficas y la conservación de la biodiversidad como una estrategia útil para el desarrollo rural. Su enfoque podría ser de gran utilidad para el diseño de políticas públicas en los países latinoamericanos.

Por último, y de cara a la cumbre de Rio+20 en 2012, Ricardo Meléndez Ortiz hace un llamado a la gobernanza comercial a asumir su responsabilidad en el ámbito de la sustentabilidad dado el urgente llamado de la naturaleza a cambios de mentalidad y acciones contundentes.

Gracias por seguir con nosotros.

El equipo de Puentes

En este número

Páginas

¿Por qué los líderes mundiales deben resistirse a la falsa promesa de otro atraso en Doha? <i>Simon Evenett y Richard Baldwin</i>	3
Preferencias andinas y nueva alianza del Pacífico en el horizonte comercial de América Latina.	5
¿Esperanza para las negociaciones entre Mercosur y la UE? <i>Maximiliano Chab</i>	7
Los dilemas y desafíos de la política económica exterior del gobierno de Dilma. <i>Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios</i>	8
Acuerdos preferenciales vs. negociaciones multilaterales: entornos complejos de negociación. <i>Julieta Zelicovich</i>	10
Atún-Delfín II: México y EE.UU. se enfrentan por reglas de etiquetado.	12
Indicaciones geográficas en la conservación <i>in situ</i> y el conocimiento tradicional. <i>Jorge Larson Guerra</i>	14
Gobernanza del comercio internacional y economía verde. <i>Ricardo Meléndez Ortiz</i>	16
Novedades	19
Eventos y publicaciones	20

¿Por qué los líderes mundiales deben resistirse a la falsa promesa de otro atraso en Doha?

Simon Evenett* y Richard Baldwin**

El presente artículo sintetiza los principales argumentos de diferentes autores expertos en comercio de todo el mundo sobre los peligros de permitir otro atraso en Doha. Si realmente se desea romper con el estancamiento de la Ronda, EE.UU. y China deberán encontrar más espacios para asumir compromisos concretos dentro de sus controladas políticas internas, especialmente en el tema de reducciones arancelarias. La crítica central del libro, del cual se desprende este artículo, indica que si Doha fracasa este año, será improbable lograr avances antes de 2020¹.

El sistema de comercio mundial está en una encrucijada histórica: los Miembros de la OMC deben tomar una decisión. Los documentos distribuidos el pasado 21 de abril muestran - por primera vez en 10 años de negociaciones - el paquete de Doha en su totalidad. Sin embargo, también ponen de relieve su aletargado estancamiento.

El presidente de los Estados Unidos (EE.UU.), Barack Obama, no cree poder ganar la batalla política interna en contra de los proteccionistas sin el apoyo total de los intereses del sector exportador. Dicho soporte, considera el presidente, exigirá una reducción arancelaria más profunda por parte de las economías emergentes, especialmente de China, India y Brasil. Y es que en la medida en que estos países consideran que no pueden ofrecer mayores recortes, Doha se encuentra en un impasse.

Sin embargo, expertos y académicos consideran que tanto el presidente Obama y los líderes de China, India y Brasil deberán escoger entre poner a Doha en suspenso, la opción políticamente más conveniente; o bien ejercer su liderazgo y participar de manera constructiva y creativa para superar este episodio en la OMC.

Si no es 2011, no será antes de 2020; 2013 no es un opción

Algunos consideran que el año 2013 ofrece una nueva oportunidad para romper el impasse luego de las elecciones estadounidenses y el cambio de liderazgo en China. Para los expertos, esta es una promesa falsa que se basa en pensamientos laxos: las posibilidades para salir adelante deben tomarse ahora, pues de lo contrario habrá que esperar hasta finales de la década.

La política del Congreso de los EE.UU. será más reacia a partir de 2013, pues estará determinada por intensos debates en torno al gasto y los impuestos, los que estarán definidos por posiciones extremas en relación al papel del gobierno. En ese contexto, el Presidente de los EE.UU. enfrentará más dificultades para asumir compromisos a favor

de la liberalización multilateral del comercio en comparación con las que podría encontrarse este año. Asimismo, el nuevo gobierno chino no estaría en posibilidades de comenzar su relación con los EE.UU. otorgando importantes concesiones arancelarias.

El año 2013 no es una opción. La única manera de salir del impasse a partir de 2013 sería ofrecerles algo nuevo a China e India para negociar. La gran concesión que los EE.UU. ofrecen en Doha es en agricultura. Esto podría ser de interés para Brasil, sin duda China e India requieren de otros incentivos para que sus gobiernos estampen su firma en la Ronda. Cabe mencionar que uno de los mayores problemas de Doha es que su agenda refleja muy poco los intereses comerciales de las potencias emergentes de Asia.

El dilema es que esos nuevos incentivos ameritarán nuevas negociaciones a fin de obtener una ampliación de la agenda de Doha. La historia nos ha enseñado que se necesitan años para negociar un nuevo programa; y otros años más para completar la negociación real. Por ello, 2011 es un hito en la historia de Doha. Si los EE.UU. y China no están dispuestos a salir del estancamiento en 2011, ningún acuerdo será factible antes de 2020. En términos realistas, una "breve pausa" no es una opción; numerosos retrasos en el pasado no fueron capaces de acortar las diferencias.

Los peligros del atraso

Postergar los acuerdos - la opción más conveniente - sería una decisión temeraria, tal y como lo señala Peter Drysdale. La idea de que sería inofensivo retrasar los acuerdos en Doha durante unos años más es una alternativa peligrosa, ya que el no concluir la Ronda durante este año podría dañar el sistema multilateral en una época donde la cooperación multilateral es escasa por las siguientes razones:

- El sistema de comercio multilateral es la base económica que limita el ejercicio del poder político internacional, de forma tal que puede dañar el bienestar mundial y las economías nacionales.

- Con el ascenso de China, los intereses poco descifrables de EE.UU., la agitación en Oriente Medio, y una economía global dañada y desequilibrada, el mundo necesita, ahora más que nunca, un sistema multilateral que funcionen bien.

Si los líderes no hacen frente a Doha mientras todavía sea posible, la opción más probable es que se tomen decisiones por la vía de la conveniencia, con lo cual el sistema de comercio mundial entrará en un largo periodo de decadencia institucional. Este hecho abrirá paso a la erosión de la centralidad de la OMC, y claro está, de la gobernanza del comercio mundial.

Deterioro del Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC

Uno de los costos ocultos de la "opción de demora" de acuerdos en Doha, es que eventualmente disminuirá el respeto de los Miembros de la OMC de las resoluciones de su "tribunal": el Mecanismo de Solución de Diferencias. Definitivamente es ingenuo creer que el mecanismo seguirá funcionando como un órgano aislado del sistema mientras la función legislativa y de negociación de la OMC entre en suspenso durante una década o más tiempo. Sobre este punto en particular, los expertos señalan dos fuentes adicionales de erosión.

La primera es simplemente la falta de actualización de las normas que "los tribunales" de la OMC están interpretando. La actualización más reciente se realizó en la última Ronda, que finalizó en 1994. Reglas de los años 90 o incluso de los 50 se estarían aplicando en pleno siglo XXI a cuestiones como la manipulación de los tipos de cambio, las políticas nacionales para el cambio climático, incluida la producción y los subsidios para investigación y desarrollo, además de los impuestos en frontera.

Como Phil Levy dice, los jueces de la OMC inevitablemente debe llenar los "espacios vacíos" entre los Acuerdos de la OMC y las realidades de los casos que se les presentan.

Pero a medida que pasa el tiempo y el último acuerdo negociado se desvanece en la historia, los “espacios vacíos” entre los acuerdos negociados y los temas de actualidad política se hacen cada vez más evidentes. Cuando esos espacios sean lo suficientemente significativos, bien podría ocurrir que los jueces dejen de emitir resoluciones, o que con el tiempo algunos de los Miembros de mayor tamaño rechacen la autoridad judicial de la OMC sobre un tema en particular.

El segundo argumento se basa en una visión sofisticada de por qué los Miembros de la OMC obedecen las normas de la organización. Para permanecer como Miembros de pleno derecho, éstos se esfuerzan por cumplir con las recomendaciones de la institución. En parte esto sucede para que puedan cosechar los beneficios de la OMC como foro de negociación. Pero si dicha función se derrumba, las naciones podrían optar por calcular burdamente las sentencias sobre la base de las amenazas detrás de las mismas. Este sería un paso muy lamentable y distante de un régimen de comercio mundial basado en normas. Zhang Lei y Wang Qian argumentan que no existe un sustituto potencial de la OMC, y que sin dicha institución crecerá el peligro de guerras comerciales.

Regionalismo y el vacío en la gobernanza comercial

Diferentes serán los costos que se derivarán por la falta de coordinación en el sistema de multilateralismo, que seguramente surgirá si Doha falla. El problema es que la actual Ronda Doha impide enfrentar cuestiones de política comercial del siglo XXI, y por eso que el regionalismo llenará y seguirá llenando ese vacío de gobernanza.

Muchos autores consideran que el regionalismo en sí no era el problema. El multilateralismo y el regionalismo han ido siempre de la mano durante toda la historia del GATT/OMC. Los acuerdos regionales y bilaterales se han suscrito dentro de un sistema multilateral muy activo, un sistema que con frecuencia fue capaz de actualizar sus disciplinas sobre acuerdos preferenciales.

En un mundo donde el multilateralismo se encuentra en un impasse permanente, el regionalismo sería una propuesta muy distinta, ya que comenzaría a actuar como un sustituto del multilateralismo, en lugar de un complemento. Como indica Alberto Trejos, el desequilibrio entre el progreso, por un lado, y el estancamiento, por el otro, es lo que resulta perjudicial.

Un ejemplo que muchos autores han señalado es el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP por sus siglas en inglés), acuerdo regional que el gobierno de Obama está impulsando vigorosamente para finalizarlo en 2011. Aunque algunos apoyan la iniciativa, todos

opinan que sería claramente más beneficioso si se firmara a la par de la exitosa conclusión de los acuerdos de Doha.

Por ejemplo, si China no acepta las condiciones estadounidenses para un acuerdo TPP, éste podría desarrollarse como un acuerdo de “todo el mundo pero sin China”. En ausencia de una OMC activa y dinámica que pudiera multilateralizar las disciplinas del TPP, dicho acuerdo podría afianzar la psicología de confrontación política entre los EE.UU. y China de una forma que sería muy difícil de revertir. Por el contrario, si el TPP se acuerda junto con un paquete de Doha, este podría ser muy constructivo y enmarcaría las cuestiones críticas que la OMC deberá solventar una vez que se haya superado la presente Ronda.

Recomendaciones para los líderes

El ex presidente mexicano Ernesto Zedillo, sostiene con vehemencia que en estos momentos se requiere la participación directa de los jefes de Estado, ya que el incumplimiento de dicho compromiso pondría a la globalización y a sus enormes beneficios en grave riesgo.

Las preocupaciones políticas de los EE.UU. y China constituyen el núcleo del actual estancamiento de Doha. El hecho es que sea hoy, en 2013, o durante esta década, EE.UU. le pedirá a China una profunda reducción de sus aranceles, a la cual el país asiático se negará.

Por lo tanto, si los líderes de EE.UU. y China van a intentar asumir compromisos, también deben encontrar la manera de disminuir sus restricciones políticas nacionales. Esto significa cuestionar la premisa del “impasse”, es decir, la percepción de que la Ronda Doha principalmente se trata de acceso a nuevos mercados.

El presidente Obama y los líderes chinos deben argumentar ante sus electorados y poderes nacionales por qué la Ronda Doha es relevante por razones que van más allá de una negociación sobre aranceles. En tal sentido, deben defender que Doha necesita ser preservada como uno de los bienes públicos más preciados del mundo – un sistema centralizado basado en normas – el cual ha generado mucha prosperidad en los EE.UU. y ha sacado de la pobreza a mucha gente en China, India y Brasil.

No debe permitirse que los intereses particulares que han provocado este estancamiento pongan en peligro el sistema multilateral de comercio y los beneficios que Doha aportaría a todas las naciones. La Administración Obama debe luchar contra la corta visión de grupos exportadores que pugnan por un mayor acceso a mercados. Ellos son algunos de los principales usuarios del bien público que constituye el sistema de comercio de la OMC, y por lo tanto deben entender que

la conclusión de Doha - incluso si la consideran insuficiente - es un paso crítico para lograr que la OMC sea capaz de abordar las cuestiones comerciales del siglo XXI de su interés. Simon Evenett inclusive sostiene que los cálculos sobre los cuales los exportadores de EE.UU. basan su postura son cuestionables y deben revisarse. En cualquier caso, los exportadores estadounidenses deben percatarse que la Ronda Doha es esencial para la preservación del sistema del cual depende su subsistencia.

Los líderes mundiales también deben considerar acuerdos de compensación para introducir reformas en Doha que sean aceptables para los intereses especiales que han provocado este “impasse”. Por ejemplo, los recortes de precios previstos en la liberalización agrícola de la Ronda Uruguay fueron un duro golpe para los agricultores de la Unión Europea (UE), quien ofreció pagos compensatorios. Si bien éstos no dejan de presentar problemas, el ejemplo demuestra que para avanzar en las cuestiones internacionales más relevantes, a veces se requieren medidas nacionales de “compensación indirecta”. China, en particular, podría pensar de manera creativa y constructiva en este sentido.

Un sistema multilateral vivo y avanzado demostró durante 60 años ser una de las formas más baratas y seguras de fomentar la paz y la seguridad mundial. Tanto la antigua superpotencia como las nuevas deben visualizar a Doha como un paso positivo, práctico y viable, generador de beneficios mutuos inmediatos, y de relaciones de respeto que deben desarrollarse si se quiere mantener la armonía interna y externa.

El Informe Provisional (2010) de Global Trade Alert, que fue presentado en Davos en enero de 2010, demostró que estamos cerca de la conclusión exitosa de Doha, que implicaría una mayor liberalización comercial para beneficio de todos. Lo que necesitamos es el compromiso de los beneficiarios de mayor peso en el sistema multilateral de comercio.

No hay mejor manera de cerrar el artículo que parafrasear las palabras finales que una vez dijo Peter Sutherland, el hombre que llevó la última ronda a buen puerto: “El libre comercio nunca ha sido fácil de vender, pero las ocho rondas de negociación comercial que han ocurrido hasta la fecha, han contribuido a definir el mundo en el que vivimos”.

Autores

- * Profesor de Comercio Internacional y Desarrollo Económico en la Universidad de St. Gallen, Suiza. simon.evenett@unisg.ch
- ** Profesor de Economía Internacional en el Graduate Institute de Ginebra, Suiza. Director editorial de VoxEU.org. richard.baldwin@graduateinstitute.ch

Notas

- 1 El presente artículo sintetiza las principales opiniones de expertos en el tema que fueron recopiladas en la publicación electrónica titulada: “¿Why world leaders must resist the false promise of another Doha delay?” (mayo 2011). La publicación está disponible en: <http://www.voxeu.org/>

Preferencias andinas y nueva alianza del Pacífico en el horizonte comercial de América Latina

Renovados vínculos están tomando forma en la región latinoamericana de mano de dos pujantes economías andinas que siguen marcando el paso en cuanto a crecimiento económico: Perú y Chile. A pesar de los inconvenientes sufridos por el distanciamiento comercial y político con los Estados Unidos (EE.UU), varios países han optado por establecer alianzas entre sí para profundizar sus relaciones comerciales, apostando también con ello a la conquista del mercado asiático.



Dos temas son de interés particular para los países de la región andina. Por un lado están las preferencias arancelarias otorgadas por EE.UU. a los países andinos en compensación por su lucha contra las drogas, denominado Acuerdo de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA, por sus siglas en inglés), mientras que por el otro surge una nueva iniciativa denominada Acuerdo de Integración Profunda (AIP), impulsada por Chile, Colombia, México y Perú.

Renovación de preferencias en suspenso

Actualmente el congreso estadounidense mantiene estancada la renovación del ATPDEA, que beneficiaría a exportadores de Ecuador y Colombia. A esto se suma la reciente tensión entre el gobierno ecuatoriano y el estadounidense a raíz de las declaraciones de la ex embajadora de los EE.UU en Ecuador, Heather Hodges, lo cual desembocó en la decisión del gobierno del país andino de expulsarla y calificarla como persona no grata. Como era de esperarse, esta medida generó la reacción recíproca de expulsión del embajador ecuatoriano en Washington, lo que hace pensar que si el acuerdo de preferencias ve la luz, lo más probable es que sea excluyendo al Ecuador.

Si bien el ATPDEA es catalogado como uno de esos pocos acuerdos condicionales, lo cierto es que su obtención ha desarrollado sectores productivos completos en cada uno de los países beneficiados. Cadenas productivas como la textil, de flores, y ciertos productos agrícolas sufren desde el pasado 12 de febrero el impacto de la medida. Analistas como Washington Herrera, ex miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena, director de Corporación de Estudios de Desarrollo (Cordes), acotó en una entrevista ofrecida al diario El Comercio¹ que la afectación por la falta de renovación del ATPDEA sería de US\$ 40 millones anuales, lo que en el acumulado se vuelve muy relevante. El impacto sería

mayor para productos con altos aranceles como el brócoli o el atún, por ejemplo.

Pese a ello, en Ecuador ya se están mentalizando con la altamente probable desaparición absoluta de las preferencias, al tiempo en que se agita el debate sobre el manejo que el gobierno del presidente Rafael Correa ha dado al asunto. Lo cierto es que por lo menos serán unos 18.000 empleos, como ya lo ha ratificado el mandatario ecuatoriano, los que se verían afectados.

Por el lado de Colombia, la situación, aunque se mantiene preocupante, ha mejorado en días recientes tras la reanudación del proceso de aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC) Colombia-EE. UU. El gobierno colombiano ha puesto en marcha un plan de lobby en dos líneas: a) la renovación de las preferencias andinas por dos años; y b) la aprobación del TLC, estancado desde 2006. Sin embargo, frente a la reciente decisión del gobierno estadounidense de vincular la renovación del programa TAA (por sus siglas en inglés) a la aprobación de los acuerdos comerciales suscritos, se enrarece el ambiente. El TAA es un programa que compensa y ayuda a los trabajadores estadounidenses que se quedan sin empleo o podrían perderlo por la vigencia del acuerdo. Actualmente los demócratas solicitan la ampliación del programa para empresas del sector de servicios, así como que éste incluya no solo países con los que se tiene TLC sino otros como China y la India.

De acuerdo con información del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia (MCIT), con el tratado, el país sudamericano obtendría acceso inmediato a prácticamente la totalidad de su oferta industrial (99,9%), mientras que a los EE.UU. se le otorgaría acceso inmediato al 81,8% de sus productos, de los cuales el 92,5% corresponde a materias primas y bienes de capital no producidos en el país. Dentro de este grupo se cuentan todo el ámbito de los textiles y las confecciones, preferencias que van mucho más allá del ATPDEA, pues cubren sectores nuevos

como las confecciones para el hogar, abriendo paso así a nuevas líneas de exportación para el país.

Así, el ministro del MCIT, Sergio Díaz-Granados, catalogó a las preferencias como algo “urgente”, y ha informado que su despacho diseñó un plan de acción que incluye ayuda financiera al sector exportador, a través del Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancoldex), para no afectar los sectores que gozan de esos beneficios y que son altamente generadores de empleo

Nueva alianza del Pacífico

Tras el difícil futuro de la Comunidad Andina de Naciones luego de la salida de Venezuela, oficializada el pasado 22 abril, nuevos intentos de alianza se vislumbran en América Latina. El impulso lo dio inicialmente el presidente del Perú, Alan García, quien desde el año pasado hablaba de la idea de conformar un acuerdo que profundizara la integración entre los países latinoamericanos, especialmente entre Colombia, Chile y Perú. Esto teniendo en cuenta su ubicación geográfica, sus sostenidos crecimientos económicos y la elevada inversión extranjera que mantienen estos países.

Así entonces, el presidente García dirigió en el mes de octubre de 2010 una carta a sus homólogos de Panamá, Colombia, Ecuador y Chile, invitándolos a formar parte en esta iniciativa. Pero fue hasta la Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata, celebrada en diciembre, cuando el presidente de Chile, Sebastián Piñera, convocó a sus homólogos de Perú, Colombia y México, a una reunión para discutir cómo fortalecer su relación a través de una integración profunda. El acuerdo, denominado AIP, busca alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas entre los países involucrados.

Si bien inicialmente la idea era adherir a más países del Arco del Pacífico, seguramente por cuestiones ideológicas y/o por su nivel

de integración comercial — acuerdos comerciales suscritos en los últimos años —, el grupo sólo contará con la participación de las cuatro naciones latinoamericanas mencionadas, además de Panamá que se suma en calidad de observador, procurando su adhesión en los próximos años.

Pero no todo es prometedor pues las alarmas se han encendido en el empresariado del Ecuador, pues no son parte del acuerdo. Reportes de prensa local reproducen las preocupaciones que tienen distintos sectores empresariales. Blasco Peñaherrera, miembro del Comité Empresarial Ecuatoriano, sustenta la ausencia de su país como el resultado de “la inexistencia de una política comercial adecuada” por parte del gobierno. Por su parte, Bernardo Pérez de la Fedexpor (Federación Ecuatoriana de Exportadores) afirma que simplemente no existe “una visión comercial adecuada y acorde a la necesidad de los mercados”².

A paso firme

Los ministros de comercio de los cuatro países, Sergio Díaz-Granados, de Colombia; Bruno Ferrari de México; Eduardo Ferreyros Koppers, de Perú y el canciller de Chile, Alfredo Moreno, iniciaron los trabajos en Chile en enero de 2011. En el plan original los funcionarios establecieron áreas prioritarias que cada país deberá desarrollar para plantear una propuesta de temas en el contexto del AIP:

- Comercio de bienes y acumulación de origen (Chile)
- Facilitación del comercio y aduanas (Colombia)
- Cooperación en temas de seguridad, lavado de activos, tecnología, PYMES, entre otros (Perú)
- Asuntos migratorios y movilidad de personas (México)

El Perú es uno de los países más activos en materia comercial, y el principal promotor del AIP. Su iniciativa da cuenta de sus metas en materia de integración. Prueba de ello es que el pasado 6 de abril se firmó en Lima el Acuerdo de Integración Comercial Perú-México. Con esta nueva etapa, se estima que el comercio bilateral se duplique en cinco años, según informó el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú. El intercambio comercial entre ambas naciones ascendió a US\$ 1.456 millones en 2010.

El cambio de gobierno en Perú no parece preocupar a los otros presidentes de la región. En declaraciones a la prensa oficial, el presidente chileno, Sebastián Piñera, afirmó que Chile y su gobierno tendrán las “mejores relaciones” con el nuevo presidente que elijan los peruanos. Sin embargo, el paso acelerado del presidente García indica que espera dejar en marcha el AIP, antes de que se defina su sucesor en las elecciones por segunda vuelta del 5 de junio.

Otros países que podrían estarse adhiriendo a esta nueva alianza serían los centroamericanos, con los cuales el Perú espera cerrar las negociaciones de los acuerdos comerciales respectivos durante este mes de mayo. Chile y México ya tienen acuerdos respectivos con esos países; mientras que Colombia cuenta con un acuerdo con el Triángulo del Norte (Honduras, El Salvador y Guatemala), y otro parcial con Costa Rica.

Esta nueva alianza regional servirá de soporte a Chile y Perú dentro de la negociación del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés). Los dos países andinos buscan convertirse en una plataforma logística para el resto de los sudamericanos, especialmente para Brasil, quien aspira a profundizar sus vínculos comerciales. La materialización del TPP y el AIP contribuiría a que tanto Perú, Chile, y en cierta medida Colombia, asuman un importante papel en la consecución de ese fin.

Tras el difícil y azaroso camino que los países latinoamericanos han sorteado para una mayor integración, de contar con el apoyo político necesario, esta una nueva iniciativa podría significar un avance significativo para la constitución de un área de libre comercio de bienes, servicios y personas, que otorgaría más dinamismo al crecimiento latinoamericano y un rol más preponderante a la región. Sin embargo, el éxito o fracaso de la Alianza del Pacífico, al igual que otros intentos pasados, sólo se podrá medir con el paso del tiempo.

Notas

- 1 Implicaciones económicas y comerciales en relaciones con EE.UU. (entrevista radiofónica) (2011, abril). *El Comercio*.
- 2 Ecuador: El Acuerdo del Pacífico preocupa a empresarios ecuatorianos (2011, 3 de mayo). *Portal de Noticias Agro Económica*.

El Acuerdo de Integración Profunda en cifras

- Cuatro países conforman el bloque (Colombia, Chile, México y Perú), los cuales representan cerca de 204 millones de habitantes (equivalente a la población de Brasil).

- Generan un Producto Interno Bruto (PIB) de US\$ 1.4 billones, equivalentes al 34% del total de América Latina, con un PIB por habitante cercano a los US\$ 11.000.

- Los cuatro países involucrados en este acuerdo son responsables de la mitad del comercio exterior de la región: US\$ 438 mil millones en exportaciones y US\$ 418 mil millones en importaciones.

- Los cuatro países en su conjunto son receptores de cerca de US\$ 55 mil millones en inversión extranjera directa.

- Panamá participará en calidad de observador en las negociaciones futuras, con miras a incorporarse plenamente una vez concluidos sus acuerdos comerciales con los países miembros de la Alianza del Pacífico.

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo de Colombia.

¿Esperanza para las negociaciones entre Mercosur y la UE?

Maximiliano Chab*

A medida que las rondas de negociación entre el Mercosur y la Unión Europea (UE) avanzan, la tensión entre los negociadores de ambos bloques aumenta y la expectativa en las capitales decrece. Este es el panorama general que se dibuja luego de casi un año de recomenzadas las negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre los dos bloques.

La última ronda de negociación tuvo lugar del 2 al 6 de mayo en Asunción del Paraguay. En la mayoría de los grupos de trabajo se estarían utilizando los textos que se presentaron en el año 2004, cuando ambos bloques iniciaron la negociación. Fue también en 2004 cuando las conversaciones se interrumpieron por falta de acuerdo, principalmente en acceso a mercados de productos industriales y productos agrícolas.

Problemas internos

Para la reunión de principios de mayo, la UE había dicho que se presentaría en la capital paraguaya con una oferta informal en el área de bienes. Sin embargo, ninguno de los bloques arribó al encuentro con alguna propuesta de lista de desgravación de bienes, industriales y/o agrícolas. Es probable que la falta de textos en la mesa de negociación genere una pérdida de interés, sobre todo si se tiene en cuenta la coyuntura política actual. Esta última estaría determinada por factores internos y externos en ambas partes. A modo de ejemplo, podríamos señalar la presión que están ejerciendo, por un lado, la Comisión Europea, quien publicó un informe en abril pasado donde se muestran los efectos negativos de las negociaciones entre la UE y el Mercosur, y por el otro, algunos Estados miembros de la UE, Francia en particular, que se oponen a una negociación, pues según su apreciación dañaría de manera severa los intereses de productores agrícolas locales, en especial el sector cárnico. Del lado opuesto del Atlántico, algunos sectores industriales no ven con buenos ojos un acuerdo comercial con la UE. El sector automotor autopartista argentino exportó el equivalente a US\$ 2.500 millones en 2010, de los cuales el 78% fueron exportaciones hacia Brasil. Un acuerdo con la UE implicaría un aumento de la competencia en este sector. Las exportaciones de autopartes representan el 33% del total de las exportaciones manufactureras de origen industrial de la Argentina.

En esta reflexión sobre las posibilidades del acuerdo, debe sumarse el factor de apoyo político, pues los dos mandatarios que más pujaron por retomar las negociaciones con los europeos ya no están en el poder (el caso del ex presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva), o están afrontando un año electoral (el caso de la presidenta de Argentina, Cristina Fernández de Kirchner). Finalmente, no hay que olvidar a la OMC. Si bien, en el mejor de los casos, no está claro que las negociaciones en el marco de la Ronda Doha llegarán a buen puerto en un futuro próximo, el Mercosur podría estar más interesado en concluir un acuerdo multilateral sin tener que modificar su status quo con Europa en

lo que respecta a bienes industriales. Visto que el panorama al final de la reunión en Asunción no era de lo más alentador, ambas partes comenzaron a disminuir públicamente el tono de sus expectativas. Ya no se especula con fijar una fecha para el intercambio de ofertas, sino que ahora todo queda supeditado a que Mercosur y la UE estén listas para negociar.

Propiedad intelectual, la moneda de cambio

Algunos de los participantes en la negociación señalaron que la UE habría presentado un documento de aproximadamente 35 páginas en la ronda anterior (14-18 de marzo en Bruselas), en el cual fijó su posición negociadora en esa área. Dicho documento sería muy similar a la propuesta que los europeos presentaron a los indios en el marco de la negociación de su acuerdo comercial que aún se encuentra en proceso. En el caso sudamericano, un dato distintivo sería el requerimiento de la UE de introducir un régimen sui generis de protección de los datos de prueba, no sólo para los farmacéuticos y los agroquímicos, sino también para los organismos genéticamente modificados. Este último sería una novedad y podría generar mucha controversia, teniendo en cuenta que tanto Argentina como Brasil se ubican al frente de la lista de exportadores de productos agrícolas genéticamente modificados. Además de estas solicitudes, habría que sumar la demanda de la UE del establecimiento de un registro de indicaciones geográficas. Durante la negociación, el Mercosur le habría solicitado a la UE que presentara pruebas empíricas sobre los efectos positivos generados por el aumento de los estándares de protección de propiedad intelectual (PI). Los negociadores europeos habrían dejado entrever que el capítulo de PI era la moneda de cambio para obtener desgravación

arancelaria en otros sectores, principalmente en el área agrícola.

Pocas esperanzas

La próxima ronda tendrá lugar en Bruselas en julio próximo, donde se espera que el intercambio de opiniones siga avanzando en los grupos de trabajo. No obstante, la dificultad radicaría en que el Mercosur, especialmente Brasil y Argentina, desearían modificar la matriz comercial que actualmente mantiene con la UE, lo que podría generar una dura resistencia en la contraparte. El bloque sudamericano pretende aumentar sus exportaciones de agroalimentos a Europa, y considera que algunas medidas sanitarias y fitosanitarias que exige la UE son barreras no arancelarias que dificultan el flujo comercial.

Ambas partes ya suspendieron una vez las negociaciones aduciendo, entre otras cosas, que preferían aguardar el desarrollo de las negociaciones en la Ronda Doha. Si bien el Director General de la OMC, Pascal Lamy, ha presentado textos resumidos en todas las áreas de negociación para forzar una conclusión de la Ronda, las posibilidades de concluir un paquete son muy escasas. Por lo tanto, no es muy factible que el Mercosur y la UE utilicen nuevamente este argumento para suspender este intento que culminaría los planes europeos de cubrir de acuerdos comerciales a gran parte del continente americano. La pregunta que surge entonces es, ¿quién estará dispuesto a pagar el precio político de interrumpir una vez más, o completamente aniquilar las posibilidades para un Acuerdo de Asociación entre estos dos gigantes comerciales?

Autor

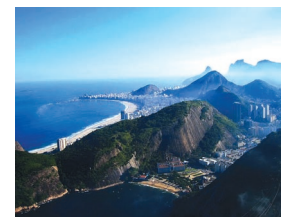
* Oficial de Programa de Regionalismo, ICTSD.
mchab@ictsd.ch

Importaciones y exportaciones	Unión Europea		Argentina		Brasil	
Socios por regiones	Millones de €	%	Millones de €	%	Millones de €	%
Países ACP	133.305,3	4,7%	1.461,9	2,2%	11.439,2	5,6%
Comunidad Andina	20.059,4	0,7%	2.315,6	3,4%	5.435,3	2,7%
Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSA)	146.692,6	5,2%	2.708,9	4,0%	7.254,7	3,6%
BRIC (Brasil, Rusia, India, China)	767.792,6	27,0%	24.147,8	35,9%	33.078,5	16,2%
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	12.076,0	0,4%	285,0	0,4%	952,1	0,5%
Países candidatos a Miembros UE	12.413,9	4,3%	223,6	0,3%	872,8	0,4%
Comunidad de estados independientes (CES)	319.673,3	11,3%	779,3	1,2%	3.921,7	1,9%
Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)	316.767,2	11,2%	1.005,5	1,5%	4.182,5	2,0%
Países latinoamericanos	177.537,5	6,3%	27.892,6	41,5%	39.027,7	19,1%
MEDA (excluyendo UE y Turquía)	140.982,4	5,0%	1.793,9	2,7%	4.571,5	2,2%
Mercosur	84.36,3	3,0%	19.233,2	28,6%	21.236,8	10,4%
TLCAN	492.576,1	17,3%	8.372,2	12,4%	33.961,0	16,6%

Los dilemas y desafíos de la política económica exterior del gobierno de Dilma

Pedro da Motta Veiga* y Sandra Polónia Rios*

En el principio de su mandato, la Presidenta de Brasil Dilma Rousseff enfrenta una coyuntura externa que en nada se parece a las favorables circunstancias que contribuyeron al positivo desempeño de la economía brasileña durante los dos gobiernos del presidente Lula. La mandataria se ha encontrado con un entorno internacional dominado por acusaciones de manipulación de tipos de cambio y manejo imprudente de políticas monetarias, así como una creciente incertidumbre por la dinámica de las economías desarrolladas.



Los foros económicos internacionales han demostrado poca capacidad para promover consensos que permitan avanzar en las agendas multilaterales estancadas por conflictos de intereses, como es el caso de la Ronda Doha y las negociaciones sobre cambio climático impulsadas por Naciones Unidas. El G-20 financiero – que surgió como un foro para coordinar las respuestas ante la crisis financiera de 2008 – ha tenido problemas para avanzar en la consolidación de compromisos que limiten la adopción de políticas nacionales autónomas, especialmente cuando éstas tienen impactos negativos sobre otras economías.

En el plano doméstico, el significativo crecimiento de las importaciones, que registraron una tasa de crecimiento de un 42,2% en 2010, sumado a la pérdida de participación de productos manufacturados en las exportaciones totales (39,4% en 2010 frente a 55% en el comienzo de la primer gobierno de Lula) ha ocasionado que el sector industrial presione fuertemente al gobierno con el objetivo de que éste tome mayores acciones en torno a la política comercial. La demanda respecto una mayor protección – a través de aranceles o un mayor uso de otros instrumentos de defensa comercial – ha dominado las noticias comerciales en Brasil.

Al inicio del gobierno Dilma, las relaciones económicas con China dominaban la agenda externa de Brasil. Sin embargo, la percepción interna sobre el país asiático se caracteriza por la ambigüedad: por un lado, se visualiza tanto como una gran oportunidad, pero cada vez más como una fuerte amenaza. Aunque China contribuye positivamente en el desempeño de las exportaciones de productos básicos, el fuerte crecimiento de las importaciones brasileñas de productos chinos (60,9% en 2010) se suma al debate sobre la necesidad de que el país desarrolle una estrategia para hacer frente al fenómeno chino.

En este contexto, parece inevitable que el nuevo gobierno realice cambios de dirección en la política económica exterior del país, previamente adoptada durante los dos

mandatos del ex presidente Lula. Por un lado, tendrá que revisar las prioridades y las alianzas en los principales foros económicos internacionales. En tal sentido, posiblemente la estrategia externa de Brasil será más pragmática y reflejará más de cerca los intereses comerciales del país. Por otra parte, podría evidenciarse un mayor intervencionismo en la política comercial nacional. Al respecto, el reto será evitar un retorno a las estrategias proteccionistas del país, que atentan contra la competencia en el mercado interno y la competitividad de los productos exportables, y que podrían generar represalias de los principales socios comerciales.

La política comercial negociada de la era Lula

Desde principios de los años noventa, la política comercial de Brasil y el marco político-institucional donde se formuló, han sufrido importantes transformaciones. Una liberalización comercial unilateral, así como la participación en un programa ambicioso de integración subregional han marcado las nuevas orientaciones de la política comercial y el agotamiento del modelo proteccionista de sustitución de importaciones.

El gobierno de Lula ha introducido cambios graduales en el diseño de la política comercial brasileña con el fin de adaptarla a los nuevos objetivos y prioridades de la política exterior y las limitaciones de la política nacional. En primer lugar, aumentó la resistencia a negociar acuerdos regionales con los países desarrollados (PD), en particular con Estados Unidos (EE.UU.). Con la Unión Europea (UE), a pesar de los esfuerzos por concluir un acuerdo en 2004, no fue posible superar los principales escollos. La OMC ha llegado a ser vista como el foro más apropiado para negociar cuestiones comerciales con los PD.

En segundo lugar, hubo una intensificación de las reticencias por negociar en los foros comerciales temas no estrictamente comerciales (como inversiones y compras gubernamentales). Con la gran preocupación

de preservar los grados de libertad para la aplicación de políticas industriales autónomas, el gobierno brasileño comenzó a evitar la negociación de disciplinas de interés para los PD, tales como la protección de la inversión extranjera, el acceso a las licitaciones públicas o el establecimiento de nuevas normas para el comercio de servicios.

La tercera línea relevante de la política comercial del gobierno de Lula fue el papel activo que jugó en las negociaciones bilaterales con los países del Sur. Más allá de la prioridad dada a la agenda de América del Sur, Brasil ha buscado acuerdos comerciales con países en desarrollo (PED) fuera de la región, presentándose como una alternativa ante las dificultades que éstos enfrentan en las agendas de negociación de PD. Una aproximación con otros países emergentes dio lugar a la iniciativa IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), y a esfuerzos para dotar de un carácter más institucional al grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China). Los resultados económicos de estas negociaciones, sin embargo, han sido marginales hasta el momento.

Las dificultades para avanzar en el ámbito de los acuerdos preferenciales con los PD y PED condujeron finalmente a la diplomacia brasileña a centrar sus esfuerzos en las negociaciones de la Ronda Doha, que ya venían ocupando un lugar destacado en el orden de prioridades de negociación de Brasil dada la relevancia histórica conferida por la política exterior y comercial de Brasil al ámbito multilateral. La importancia que Brasil ha asumido en el plano multilateral en la actual ronda de negociaciones sin duda ha contribuido a “focalizar” el esfuerzo de negociación en el ámbito multilateral en los últimos años.

Para Brasil, la conclusión de la Ronda Doha fue una prioridad mayúscula para su política comercial durante los años anteriores a la crisis. Aunque en las dos primeras reuniones del G-20, el país hizo hincapié en la importancia de terminar la Ronda con base en el “paquete de Lamy” de julio de 2008, desde mediados

de 2009, y en medio de los primeros signos de recuperación de la economía mundial profundamente sacudida luego de la crisis de finales de 2008, Brasil redujo sus esfuerzos directos en esa dirección, en parte por la preocupación del gobierno de que la discusión de Doha – y sobre todo las concesiones a las cuales accedió en el “paquete de Lamy” – afectara el debate electoral de 2010.

Además, la prioridad otorgada a los temas de la integración sudamericana perdió fuerza al final del último gobierno de Lula. En ese caso, el elemento determinante fue la creciente polarización política entre los países sudamericanos, que incluso estuvo a punto de desencadenar una conflagración militar en los países andinos. En la medida en que la estrategia brasileña se concentró cada vez menos en la dimensión económica y comercial de la integración, favoreciendo así aspectos políticos, se encontró paralizada frente al quiebre entre los países de la región.

El G-20: nueva prioridad en la agenda económica externa de Brasil

Con el estallido de la crisis económica mundial a finales de 2008, el G-20 se elevó a la condición de foro privilegiado para coordinar las respuestas nacionales a la crisis. La aparición de este nuevo espacio fue percibida por el gobierno brasileño como una coyuntura muy propicia para su objetivo de participar en los procesos de definición de agendas de economía y política internacionales, el cual ha guiado su desempeño en la Ronda Doha.

Debido a la escasez en la generación de financiamiento para las exportaciones y a la caída de la demanda externa, la crisis afectó a Brasil a través de su sector externo, situación que definió las líneas que dirigieron la participación brasileña en la fase inicial del G-20: abogar por una mayor facilidad en el acceso al crédito de exportación y apoyar el discurso contra el proteccionismo y sus riesgos.

A lo largo de los primeros meses de 2009, otras cuestiones ganaron terreno en la agenda brasileña en el G-20: la reforma de las instituciones financieras internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI), y la reducción de los desequilibrios macroeconómicos globales. Durante la tercera reunión del G-20, Pittsburgh (septiembre de 2009), Brasil mostró interés explícito en el segundo tema. La fuente de esos intereses fueron las preocupaciones gubernamentales por la fuerte apreciación que había estado sufriendo la moneda brasileña. Sin embargo, hacia finales del gobierno de Lula, la estrategia de política exterior para

fortalecer las alianzas Sur-Sur, en particular con las grandes economías emergentes (China e India), fue la base de la actuación de Brasil en el G-20. A pesar de que los efectos de la política monetaria china estaban presionando negativamente la competitividad de los productos brasileños, el gobierno brasileño optó por señalar a los EE.UU. como el principal responsable de los desequilibrios macroeconómicos globales, evitando así incomodar al gobierno chino para que aprecie el yuan.

Tendencias y desafíos para el gobierno Dilma

El nuevo gobierno debutó con signos de cambios sutiles en la conducta de la política económica exterior. La primera evidencia en este sentido apareció en las declaraciones de las autoridades brasileñas sobre las relaciones con China. “En su viaje a China, previsto para los próximos meses, la presidenta Dilma Rousseff llevará a Beijing sus preocupaciones por los efectos de la guerra de divisas sobre las cuentas externas y los daños externos causados por la competencia china en el sector industrial nacional”. La información fue suministrada por el nuevo ministro de Fomento, Industria y Comercio Exterior, Fernando Pimentel, según un artículo publicado en *globo.com* el 3 de enero de 2011.

Ese parece ser el principal desafío de la agenda de la política económica exterior del nuevo gobierno en el corto plazo. Aunque deseable, es poco probable que un grupo de cooperación internacional como el G-20, sea capaz de producir en el corto plazo los compromisos que permitan un reajuste de los tipos de cambio de las principales economías.

Brasil seguirá contando con el crecimiento de la demanda de productos básicos, que ha hecho una contribución importante para el equilibrio de la balanza comercial. Sin embargo, los escenarios no son halagüeños para el sector industrial brasileño: no se puede contar con el gran impulso de la demanda de los PD, en particular los Estados Unidos, que tienen una mayor propensión a consumir productos industriales fabricados en Brasil. El centro dinámico de la economía internacional se centrará en los países emergentes que son competidores de los productos manufacturados en los mercados nacionales e internacionales.

Frente a este escenario adverso, la Presidenta Dilma, a diferencia de su predecesor, tendrá menos margen de maniobra para las políticas económicas externas que no reflejen de forma más directa o inmediata los intereses

económicos de Brasil. Para hacer frente a los desafíos actuales, es necesario adoptar estrategias que conlleven prioridades en tres niveles: nacional, regional y multilateral.

En el plano interno, debe prevalecer la agenda de competitividad ya conocida. Para ese propósito, habrá que resistir las presiones de mayor protección y rescatar la agenda de competitividad que perdió importancia con Lula.

A nivel regional, es conveniente intensificar el programa de integración con los países sudamericanos y México. No se trata sólo de nuevas negociaciones para liberalizar el comercio, sino también de invertir en la integración física, cuya actual precariedad implica altos costos para el transporte de los productos brasileños a los mercados de la región, lo que hace difícil competir con los productos chinos en esos destinos.

Por último, el gobierno brasileño debe replantearse sus prioridades en el marco multilateral. Si la competencia con los productos chinos es un gran reto a corto plazo, debe definirse una estrategia eficaz para hacer frente a China. Esto implicará reflexionar sobre sus alianzas en los foros económicos internacionales para que éstos claramente reflejen la urgencia de presionar al país asiático para que cumpla sus compromisos con la OMC y adopte políticas que contribuyan efectivamente a la reducción de los desequilibrios macroeconómicos globales.

Dado el lugar relevante que las negociaciones multilaterales ocupan en la agenda exterior de Brasil, es importante que el nuevo gobierno trabaje en la OMC para una solución a la Ronda. La incertidumbre actual sobre las negociaciones impide avanzar en el manejo de asuntos cada vez más trascendentales para el organismo y para el sistema multilateral de comercio.

Autores

* Investigadores del Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (Cindes), Brasil. mveiga@cindesbrasil.org; srios@cindesbrasil.org.

Acuerdos preferenciales versus negociaciones multilaterales: entornos complejos de negociación

Julieta Zelicovich*

El presente trabajo analiza el impacto de la proliferación de los acuerdos comerciales regionales (ACR) sobre las dinámicas de negociación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). A partir de la idea de entornos complejos de negociación se señalan tres tendencias de transformación que conducen a pensar en la reformulación del organismo y el lugar de los países en desarrollo (PED) en las mismas.



Con la notificación del acuerdo de libre comercio entre Albania y la Asociación Europea de Libre Comercio a principios de febrero de 2011, los ACR notificados ante la OMC superaron los 470¹. No se trata sólo de la existencia de un número elevado de ACR², sino de que esta proliferación se intensifica en un período corto de tiempo: en los últimos diez años se han registrado más de 130 nuevos ACR. Ello significa que durante la Ronda de Doha se ha producido la notificación de casi dos tercios (60%) del total de los acuerdos preferenciales en vigor.

Este crecimiento de los ACR, en conjunto con las dificultades que ha presentado la conclusión de la Ronda Doha, parece estar mostrando una nueva tendencia en las negociaciones del comercio internacional, donde los acuerdos preferenciales asumen creciente importancia para la determinación del acceso a mercados, en tanto que el espacio multilateral avanza, con mayores dificultades, hacia la consagración de normas de derecho uniforme y de no discriminación para el sistema comercial multilateral.

En este contexto, la liberalización del comercio no puede solamente comprenderse en términos de eliminación de aranceles y regulación de barreras no arancelarias, sino que se relaciona también con otros aspectos como cooperación, desarrollo, o medio ambiente. Éstos, por su parte, se desarrollan a lo largo de diversas instancias de negociación, en distintos foros. Para dar cuenta de las dinámicas que ello produce, el concepto de entornos complejos de negociación resulta un elemento que facilita la comprensión de esas dinámicas.

Los entornos complejos son el resultado de la multiplicación creciente de los espacios donde los Estados negocian y definen las normas que regulan sus relaciones comerciales internacionales. Cada una de estas negociaciones se superponen y condicionan entre sí, llevando a que la

totalidad de la regulación del comercio internacional se considere como la sumatoria de todas ellas. Así, a la hora del análisis, el concepto antes referido conduce a que el estudio de una negociación, como la Ronda de Doha, no pueda tomarse aisladamente, sino que deba considerarse dentro del entramado de negociaciones.

Bajo esta perspectiva, los ACR notificados en la OMC están dando lugar a una regulación no simétrica del comercio global. Si consideramos los actores que conforman los acuerdos, se observa que los países en desarrollo han tenido una participación activa. Aproximadamente, el 35% de los ACR firmados desde 2001 corresponde a iniciativas entre estas naciones; también llamados Sur-Sur. Por su parte, los acuerdos de tipo Norte-Sur (firmados entre países en desarrollo – PED – y países desarrollados – PD –) suman el 50% de los mismos, y aquellos entre países desarrollados equivalen al 15% restante.

En cuanto a los contenidos, el dato relevante es que mientras los acuerdos de tipo Sur-Sur han estado centrados en el establecimiento de zonas de libre comercio, los acuerdos Norte-Sur y Norte-Norte han tendido a incluir cláusulas OMC-Plus (en el 53% para los casos de acuerdos Norte-Sur, y en un 80% en acuerdos Norte-Norte). Como resultado, se generan tres tendencias:

1. “Geometrías variables”

Debido a que los ACR permiten la discriminación en los sectores en los que se profundiza la integración, así como la diferenciación en los tiempos, se comienza a transformar lo que originalmente era un cuerpo normativo muy uniforme en una figura con muchas más curvas y relieves.

Dentro de la Ronda Doha, esto significa la posibilidad de habilitar la geometría variable, es decir, la posibilidad de avanzar

a diferentes velocidades. Inicialmente, los principios de Nación Más Favorecida (NMF) y reciprocidad buscaban la liberalización del comercio en términos comparables y muy homogéneos para todos los miembros. Sin embargo, cuando los PED pudieron sumar su voz a los debates, comenzaron a incorporarse crecientes flexibilidades: cláusula de habilitación, reciprocidad menos que plena, trato especial y diferenciado. En consecuencia, se empezó a aceptar que la liberalización del comercio no podía ser homogénea para todos los países, ni en todos los temas, pues debían tenerse en cuenta sus necesidades de desarrollo.

Justamente esto es lo que acentúa la proliferación de los ACR, pues a través de los mismos los países han estado celebrando acuerdos más profundos en sus normativas comerciales, tanto en accesos a mercados como respecto a regulaciones más amplias. Así se observan cronogramas diferenciados, integraciones más avanzadas en determinados sectores, excepcionalidades en el cumplimiento de ciertas normas para algunos, y normas mucho más profundas para otros. Como resultado, la normativa del sistema de comercio internacional se complica, sin que esto signifique una vuelta atrás³, sino mayores flexibilidades para la adaptación a esquemas diversos, especialmente para los PED.

2. La redefinición de los “bienes colectivos” globales

Como consecuencia de lo anterior, tiene lugar la redefinición de los “bienes colectivos” globales, pues cambia el eje de las negociaciones multilaterales de acceso al mercado a los marcos regulatorios. El bien colectivo que requiere una regulación uniforme ya no son las negociaciones para la liberalización de aranceles y normas más tradicionales de comercio, sino los temas vinculados a la producción de norma de derecho uniforme en áreas como normas

técnicas, regulación de servicios, derechos de propiedad intelectual, compras públicas, entre otros. Así, el énfasis cae en las normas de derecho interno que son la base de las políticas de desarrollo, pero que afectan las relaciones comerciales internacionales. De este modo, los temas arancelarios tienden a negociarse cada vez más de forma preferencial, bilateral o plurilateralmente, y los temas de normas, en el foro multilateral. Dos fuerzas se conjugan entonces: por un lado, la multilateralización de las normas que algunos países han estado negociando de manera preferencial; y por otro, la regionalización de las negociaciones arancelarias, es decir la delimitación de los niveles de acceso al mercado en el plano preferencial.

3. Habilitación de nuevos juegos de poder relativo

Los cambios mencionados en las lógicas de negociación del régimen internacional de comercio en su totalidad, considerando tanto los procesos de multilateralización normativa como de regionalización arancelaria, implican necesariamente cambios en las relaciones de poder con las cuales los Estados encaran tales negociaciones.

La proliferación de negociaciones les permite a los PED tener mayor experiencia, y por ende recursos humanos más formados para la negociación. Además, en el caso de las uniones aduaneras - y demás negociaciones de bloque - el hecho de negociar conjuntamente con terceros hace que se vuelva más complejo para los PD imponer sus propias ambiciones a costa de los intereses de los PED, tanto en los espacios de negociación regional como multilateral. Este rasgo se incrementa si dentro de tales procesos de integración se cuentan las llamadas potencias emergentes. Las mismas incrementan el peso de los ACR, lo que les permite afrontar los costos de "ejercer el poder de veto"⁴. Asimismo, dan lugar a espacios de coordinación y concertación internacional, permitiendo el acercamiento de los PED a través de acuerdos interregionales (como el Mercosur-Unión Aduanera de África Austral).

Repensar la OMC

La proliferación de los ACR supone un desafío a los principios de NMF y reciprocidad. La tendencia a enfocarse en normas que van más allá del comercio implica cambios en

las modalidades y lógicas de negociación. Ante ello, la OMC necesita repensar sus funciones como foro negociador, como espacio de transparencia y vigilancia, como garante de las preferencias arancelarias y no arancelarias otorgadas multilateralmente por los miembros entre sí, y como ámbito para la administración de las normas de bienes colectivos globales.

La función de transparencia y vigilancia, debido a la complejidad del sistema, vuelve imprescindible la centralización de la información y la difusión de la misma. La de garante de las preferencias multilaterales es también importante a fin de resguardar el piso de liberalización comercial consolidado en las listas de concesiones. De esa manera, la OMC podrá cuidar que en las negociaciones de diversos niveles no se perfore la base del bien colectivo global, y ningún Estado vea disminuidos sus derechos. Finalmente, la función de ámbito para la administración del conjunto normativo emergente - tanto multilateral como preferencial - es necesaria para dar sentido sistémico y coherencia a los diferentes niveles acordados⁵.

A los PED estas transformaciones le presentan desafíos y oportunidades. Entre estas últimas se cuenta la posibilidad, originada en la geometría variable, de mantener cierto margen de acción sobre las competencias del Estado para la regulación del comercio exterior. Además de ello, habilita la facultad de utilizar los juegos cruzados entre las negociaciones de ACR y las multilaterales. En tercer lugar, permite fortalecer los lazos Sur-Sur al explorar las diversas vías de cooperación "ajustadas" a las necesidades de desarrollo de estos países sin "compromiso único".

Asimismo, los retos más importantes para los PED son la potencial vulnerabilidad a la que pueden quedar expuestos en las negociaciones bilaterales con los PD, así como el juego de oportunistas (free-riders) de éstos últimos para con determinados sectores de interés para los PED. Resulta clave para éstos el fortalecimiento de sus capacidades negociadoras, en términos de recursos humanos y técnicos. A ello debe sumársele la importancia de poder generar vinculaciones sinérgicas entre las negociaciones, pudiendo retroalimentar tales capacidades.

El papel del multilateralismo es entonces clave. Es preciso que exista una fuerte articulación entre los ACR y la OMC, que comprenda elementos que vigilen que los

ACR no se vuelvan distorsivos, la habilitación del foro para la resolución de controversias de ACR, y la acumulación sobre una base de piso mínimo multilateral de estas preferencias adicionales, que en su conjunto van dando formas nuevas al sistema del comercio internacional.

Autora

* Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Rosario (UNR), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. jzelicovich@yahoo.com.ar

Notas

- 1 Hasta el 31 de julio de 2010 se han notificado al GATT/OMC unos 474 ACR, de los cuales estaban en vigor 283 acuerdos (http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm).
- 2 Todos los países, excepto Mongolia, han celebrado algún ACR.
- 3 La tendencia no han sido la constitución de bloques y de sistemas semi cerrados de comercio como se tenía en las instancias originales del debate, sino más bien la conformación de una red de acuerdos, donde todos los países miembro - a excepción de Mongolia - están involucrados.
- 4 Rolland, Sonia E., "Developing Country Coalitions at the WTO: In Search of Legal Support", *Harvard International Law Journal*, Vol. 48, No. 2, 2007.
- 5 Para ello puede pensarse la inclusión de los ACR bajo el paraguas del Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC.

Atún-Delfín II: México y EE.UU. se enfrentan por reglas de etiquetado

En algunos meses, un grupo especial de la OMC emitirá su informe sobre la saga de la disputa comercial que enfrenta a EE.UU. y México en el asunto “Atún-Delfín”. El fallo podría tener importantes implicaciones por el creciente número de controversias que se están presentando entorno a estándares técnicos y requisitos sanitarios y de etiquetado.

El 24 de octubre de 2008, en el caso referido como EE.UU. – Atún II, México solicitó consultas a EE.UU. sobre sus reglas de etiquetado de ‘delfín-seguro’, que a su parecer discriminan injustamente sus exportaciones de atún. Según la legislación estadounidense, la etiqueta de ‘delfín-seguro’ solamente puede ser utilizada en atún capturado en redes de cerco, las cuales a menudo atrapan delfines junto con el atún. México sostiene que, debido al uso de ese tipo de redes, su atún debe calificar en esa categoría pues sus prácticas pesqueras son totalmente sostenibles y cumplen con las normas internacionales.

El contexto de la disputa

La disputa actual se remite a principios de los años 80 cuando la conservación de los delfines se convirtió en un asunto de interés público. En la década de los 90, México cuestionó en el entonces Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), la prohibición a las importaciones aplicada por EE.UU., pues aparentemente ésta entró en vigor para prevenir la pesca del delfín por parte de la industria atunera. En el fallo, que fue fuertemente criticado por grupos ambientalistas, México ganó el caso en contra del embargo estadounidense, el cual subsecuente fue retirado. El grupo especial, no obstante, no rechazó la política estadounidenses de usar el etiquetado de “delfín-seguro”, ni formuló un criterio específico de etiquetado para su conformidad con el GATT. Ese último aspecto es el que está ahora en entredicho en la OMC.

Al inicio de la primera parte de esta disputa (Atún I), México, EE.UU. y otros países acordaron formalizar, reforzar y dotar de carácter vinculante los programas internacionales existentes en materia de conservación de delfines, que luego culminaron en el Acuerdo para el Programa Internacional de Conservación del Delfín (APICD). La Declaración también solicitaba a EE.UU. reemplazar su política de etiquetado respecto al método de pesca, por una norma de no mortalidad o daño serio. Asimismo, México modificó sus métodos de pesca, aunque siguió utilizando sus redes

de cerco, con lo cual cumplía con varios acuerdos internacionales, específicamente con el APICD, que es administrado por la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT).

Después de la victoria obtenida en la primera parte del conflicto (Atún I), y en seguimiento con los estándares definidos por la CIAT, México estaba esperanzado en que sus productos lograrían ingresar a los mercados americanos sin contratiempo alguno, pero no fue así. Parecía que EE.UU. impondría los estándares de etiquetado establecidos por el APICD. En realidad, el Departamento de Comercio de EE.UU. estaba dispuesto a modificar sus criterios de etiquetado hasta que grupos nacionales de conservación lanzaron una campaña masiva de relaciones públicas en contra del estándar propuesto. Dichos grupos argumentaban que la pesca de atún mediante redes de cerco, sin importar sus modificaciones, seguía afectando negativamente a los delfines del Océano Pacífico Oriental, por lo que iniciaron sendos procesos judiciales. La demanda culminó en abril 2007 con un fallo de la Corte de Apelaciones de California afín a los grupos ambientalistas. Inclusive, y debido a la amenaza contra el programa de etiquetado del gobierno estadounidense, las compañías de atún más prominentes advirtieron que no comprarían productos de atún capturado con redes de cerco aunque las reglas estadounidenses se modificaran para permitirlo. Eventualmente EE.UU. no implementó ningún tipo de reforma, por lo que continúa excluyendo el atún capturado con redes de cerco de su etiqueta. Inclusive, hay algunas etiquetas de delfín-seguro en el mercado, las cuales son promovidas por grupos ambientalistas y el sector privado.

Atún II: la saga

En un marcado tono de frustración por la negativa de Washington de cumplir con el estándar de etiquetado acordado, y por aquello que consideró como un embargo ‘de facto’ sobre sus productos de atún, México solicitó consultas a EE.UU. en el marco de la OMC en octubre de 2008. México alega que aunque legalmente es permitido importar sus productos de atún hacia los EE.UU.,

sin la etiqueta, no está en facultades de vender su atún en aquel territorio. México considera que estas medidas en realidad implican una prohibición a las importaciones mexicanas que emplean el método de pesca prohibido, situación que viola los principios de no discriminación de la organización multilateral, trato nacional y nación más favorecida. Asimismo, México sostiene que la medida de etiquetado en cuestión contraviene el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC.

“Esencialmente”, México está invocando a los Acuerdos de la OMC y un acuerdo ambiental multilateral para apoyar sus argumentos. Aunque México ya ha modificado sus prácticas pesqueras, en cumplimiento con el acuerdo internacional sobre la materia, sus productos siguen experimentando los estragos de la aplicación de estas reglas de etiquetado. Otros, no obstante, consideran que México no realizó las reformas necesarias, viéndose así afectado por su negativa de abandonar un método de pesca que ha sido sancionado internacionalmente.

La pregunta clave para el panel encargado de esta disputa es determinar qué significa discriminación. Específicamente, ¿puede una etiqueta voluntaria convertirse en una discriminación de facto?. Mientras que el primer episodio de esta disputa se refirió a la discriminación en forma de una prohibición, la segunda parte se trata de un requisito de etiquetado que se aplica una vez que el producto ha sido importado. Compete ahora al panel decidir en qué medida las importaciones mexicanas han sido discriminadas en relación con los productos nacionales, así como respecto a otras importaciones, y si esa conducta es suficiente para catalogarla como ‘discriminación’ en el contexto del GATT. En relación con las objeciones de trato nacional de México, EE.UU. defiende que todas sus importaciones son perjudicadas, mientras que el grupo de productos ‘similares’ son beneficiados como consecuencia de esta política. Debido a que la mayoría del atún proviene de países que no utilizan redes de cerco, para México será difícil ganar esa interpretación de la ley. Por su parte, el país azteca alega que

los productos importados han recibido un tratamiento menos favorable que sus contrapartes estadounidenses.

Regulaciones técnicas y barreras al comercio, ¿el fondo del asunto?

México también ha complementado sus argumentos legales aduciendo violaciones al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), una de las partes integrantes de los Acuerdos de la OMC que aborda las barreras no arancelarias al comercio y promueve la normalización regulatoria de los estándares internacionales. La cuestión central es determinar si la medida en examen es voluntaria u obligatoria. En el caso de EE.UU., este defiende que los países tienen la potestad de decidir si la etiqueta debe o no ser adherida a sus productos, lo cual la vuelve voluntaria. Por su parte, México refuta el argumento de EE.UU. en dos razones fundamentales:

Primero, si se encuentra que la medida es voluntaria, se aplicaría un grupo distinto de normas previstas en el Acuerdo OTC, en particular, las reglas sobre estándares que ameritan armonización de reglas cuando existen estándares internacionales. En ese contexto, y sin que cause sorpresa, EE.UU. defiende que el APICD no constituye un estándar internacional, en el sentido de que la etiqueta no tiene que cumplir con aquellos requisitos del APICD. En segundo lugar, EE.UU. destaca una norma en el Acuerdo OTC que establece que los países no deben seguir los estándares internacionales relevantes si esto frustra el cumplimiento de un objetivo legítimo. En este sentido, EE.UU. defiende los objetivos legítimos de evitar el engaño al consumidor así como proteger el bienestar de los delfines. México, no obstante, cuestiona la fiabilidad de la información reflejada en la etiqueta, así como el hecho de que EE.UU. no permita ninguna otra etiqueta de 'delfín seguro' en su territorio, incluyendo la etiqueta APICD.

Debido a que el Acuerdo OTC como sus reglas sobre estándares es una materia poco explorada en el derecho de la OMC, el resultado de esta disputa sobre interpretación permanece incierto. Una decisión que delimite los criterios sobre cómo y cuándo los estándares internacionales superan los estándares domésticos mandaría una señal importante a todos aquellos organismos

internacionales que actualmente están elaborando ese tipo de normas. Asimismo, este caso podría sentar importantes precedentes sobre la forma en que la OMC abordará el asunto de los estándares, sean éstos ambientales, sanitarios o técnicos, así como la manera en que los próximos grupos especiales formularán soluciones para estos complejos asuntos. De ser favorable a EE.UU., la decisión podría alentar a otros Miembros a aplicar medidas similares de etiquetado para abordar así las distinciones prohibidas sobre métodos de proceso y producción (los llamados PPM en inglés). En principio el panel deberá concluir su trabajo este verano.

El TLCAN, la OMC y el atún

Como la mayoría de los tratados de libre comercio, el TLCAN contiene una cláusula de elección de foro que aclara la relación entre su propio mecanismo de solución de diferencias y aquel de la OMC. Bajo las reglas del TLCAN, el demandante tiene el derecho de decidir entre uno de estos foros, el cual, una vez seleccionado, excluye el recurso al otro. No obstante, si se cumplen tres condiciones y la parte demanda así lo solicita, el caso debe ser resuelto en la esfera de competencia del TLCAN. Éstas son: 1) la disputa se refiere a una medida relacionada con estándares; 2) la medida es adoptada o mantenida por una parte para proteger la vida o salud humana, de los animales o plantas, o para proteger el ambiente; y 3) el caso se trata de aspectos factuales referentes al ambiente, la salud, la seguridad o la conservación, incluyendo asuntos científicos directamente relacionados.

Con ese argumento, EE.UU. sostiene que la decisión de México de perseguir el caso en la OMC violó la norma tripartita. En septiembre de 2010 Washington pidió establecer un panel para examinar la elección de foro emprendida por México. Desde entonces, ambos procedimientos se siguen en paralelo. Sin embargo, mientras que la OMC examina la disputa en su totalidad, el panel TLCAN se está limitando solo a cuestiones procesales.

A diferencia de los TLC, la OMC no tiene ese tipo de reglas sobre el foro. En esta etapa, y en seguimiento a su propia jurisprudencia, es casi imposible que un grupo especial o el Órgano de Apelación se declaren incompetentes en los casos sometidos a su jurisdicción.

Indicaciones geográficas en la conservación *in situ* y el conocimiento tradicional

Jorge Larson Guerra*

El tema de las indicaciones geográficas (IG) ha sido poco abordado en los distintos foros sobre diversidad biológica y propiedad intelectual. Este descuido puede deberse, entre otras razones, al hecho de que por mucho tiempo las IG fueron vistas como una estrategia proteccionista y un asunto de interés principalmente para la Europa mediterránea. La situación cambió en la última década, pues muchos países han comenzado a adoptar las IG como una estrategia útil para el desarrollo rural.

La importancia de este tema crece como puede verse en los cambios legislativos que han tenido lugar, así como en el registro y desarrollo comercial de las IG que está en marcha tanto en los países en desarrollo (PED), que son biológica y culturalmente más diversos, como en países desarrollados (PD), que en el pasado se opusieron o se mantuvieron escépticos sobre las IG¹.

¿Cómo se relaciona el desarrollo de las IG con la conservación *in situ* de los recursos genéticos y el desarrollo rural? La globalización del comercio de alimentos impacta diariamente las decisiones de los agricultores en todo el mundo ya que los productos genéricos agroindustriales están teniendo un mayor acceso a los mercados locales y regionales. Suele suceder que en sus intentos por competir con los productos genéricos los agricultores cambien sus prácticas agrícolas, modificando incluso los recursos genéticos locales por aquellos que perciben como “más competitivos”.

En este contexto, las IG y el etiquetado informativo ofrecen la posibilidad de comercializar la producción con una identidad diferenciada, lo que evita la competencia basada en volumen, precios bajos y mercadeo. Si la IG promueve el éxito de una actividad económica colectiva basada en un recurso biológico, un paisaje y una forma de vida, entonces la relación entre las IG y la conservación de biodiversidad se vuelve evidente.

Conceptos básicos

Bernard O'Connor en su Ley de las Indicaciones Geográficas, las define como “un signo utilizado en productos que tienen un origen geográfico específico y poseen cualidades o una reputación que se deben a su lugar de origen”. Es así como los productos que utilizan una determinada IG deben tener cualidades vinculadas al territorio del que proceden. La protección de estas cualidades implica el reconocimiento de un derecho colectivo de exclusividad para el uso de un nombre o signo geográfico en el etiquetado de un producto. Generalmente, las IG son nombres geográficos, pero también pueden estar compuestas de símbolos e íconos, siempre y cuando éstos transmitan

información geográfica. Las opciones legales para la protección de las IG incluyen la defensa contra la competencia desleal y la protección a través del registro.

La principal razón que subyace a las IG es: “ofrecer a los productores protección contra los oportunistas (free riders) y proporcionarles los medios para diferenciar sus productos en el mercado utilizando una identidad geográfica”. La lógica es que se produce un daño cuando un agente actúa de manera oportunista (free rider) y utiliza la reputación de alguien más, perjudicando así al productor auténtico. También se afecta al consumidor si se le engaña y esta es la razón que recientemente se invoca en la justificación de política pública para la protección de las IG.

Cadenas de valor asociadas a las IG, conservación de biodiversidad y conocimiento tradicional

La diferenciación de las IG es útil cuando los productores rurales y sus organizaciones están involucrados en la transformación de una materia prima en un producto final que el consumidor comprará. Sin embargo, en las economías rurales de los PED, los agricultores son en su mayoría proveedores de materias primas. Una cadena de valor simple — más allá del suministro de materias primas — pone de relieve la interacción dinámica entre los eslabones de la cadena y las estructuras de gobernabilidad requeridas para competir en mercados de industrias innovadoras que comienzan el desarrollo de productos. No obstante, este esquema no refleja plenamente el caso de las IG, ya que no considera los insumos tangibles e intangibles, naturales y culturales que dan las calidades implícitas en los productos de una IG específica.

El enfoque de cadena de valor ligeramente modificado puede utilizarse para describir los componentes territoriales tangibles y de diversidad biológica presentes en un producto, así como los aportes intangibles de los conocimientos tradicionales en las cadenas de valor. Estos aspectos son fundamentales para la conservación *in situ* de los recursos genéticos, ya que los recursos biológicos no están aislados de los ecosistemas agrícolas y dependen en gran medida del conocimiento tradicional que los mantiene vigentes. Debido

a los aspectos intangibles, los acuerdos y reglamentos tienen que ser adoptados de manera colectiva para cumplir con una norma mínima de producción que respete la tradición y la autenticidad, al tiempo que incluya la innovación necesaria para alcanzar ciertas calidades de presentación e inocuidad que demanda la comercialización a grandes distancias.

En un sistema de comercio globalizado, el tema de las distancias geográficas y culturales entre los productores y los consumidores es importante, dado que el etiquetado sobre una IG puede ayudar a tender puentes y reducir esta distancia. Por tanto, es básico que los promotores y desarrolladores de IG tomen en cuenta el significado integral de las etiquetas con IG pues representan una construcción social: es decir, cierto consenso sobre la importancia y valor de cada IG específica en sus mercados. El enfoque de cadena de valor aplicado a las IG debe tomar esto en consideración acercando a los productores información sobre los mercados actuales y potenciales para sus productos.

Tendencias y lecciones aprendidas

En un estudio que utilizó la cadena de valor como marco para la evaluación cualitativa de docenas de casos de IG desde una perspectiva de conservación y desarrollo rural, se pudieron identificar tendencias relevantes y extraer lecciones que pueden ser útiles para quienes promueven las IG en el ámbito de su trabajo².

El primer grupo de casos analizado fue un grupo de IG definidos por una sola categoría de producto y una región: los quesos de leche de vaca con AOC³ del este de Francia. En estos sistemas de producción se encontró evidencia de que las IG son un instrumento adecuado para el desarrollo rural que contribuye a la conservación del paisaje y los recursos genéticos de esa región francesa; al uso y reconocimiento del conocimiento tradicional y las prácticas innovadoras, así como a la economía local y regional. También se documentaron tendencias hacia la reducción de la diversidad de los recursos genéticos dentro de una IG cuando se busca definir el perfil del producto con base en la variedad que lo sustenta (por ejemplo, usar una sola raza

de vaca para el queso o una sola variedad de olivo para el aceite).

En los PD se documentaron IG como el Whisky Escocés de vieja tradición o las primeras denominaciones de origen (DO) para arroz o espárrago en España. La mayoría de los casos en PD se ubican en las zonas menos favorecidas en términos de productividad (montañas o zonas áridas). La diferenciación permite el desarrollo de las economías locales y regionales que generan más empleo por unidad de producción y un mayor valor comercial que la industria genérica equivalente. Las contribuciones a la conservación de la diversidad biológica son una consecuencia de la viabilidad económica de un medio de vida específico ligado a los recursos genéticos y no un objetivo que se plantearan las IG en su nacimiento. El hecho es que ciertas prácticas de producción típicas de las IG crean beneficios indirectos para la conservación, tanto a nivel del paisaje como de los ecosistemas. Una diferencia básica con las IG de PED es que el mercado regional suele ser suficiente para mantener viva la actividad económica que requiere la IG, mientras que en los PD la exportación suele ser el motor o la expectativa de mercado.

De los países en desarrollo y en transición, casos como el tequila o el roibos, muestran las contradicciones en las que están inmersas las IG con tendencia a la agro-industrialización, que tiene costos ambientales y culturales. Evitar los efectos negativos sobre el medio ambiente o las sociedades rurales que puede tener el desarrollo agroindustrial dentro de una IG, requiere de estudios técnicos amplios e incluyentes, así como de reglas de gobernabilidad que permitan a los pequeños productores diferenciarse de los grandes industriales dentro de la misma cadena de valor. Los desafíos para la aplicación de IG en los PED son mayores que en los PD porque el contexto institucional tiende a ser débil o poco desarrollado en temas como la competencia desleal y la represión contra el fraude, la propiedad industrial, el etiquetado de productos rurales y la gestión de los recursos naturales, biológicos y genéticos para la sustentabilidad.

Estas condiciones institucionales adversas presentan grandes retos. Sin embargo, la diversidad biológica y cultural existente brinda una oportunidad para desarrollar actividades productivas primarias y secundarias que tengan mejores probabilidades de éxito al competir y contribuir con equidad al desarrollo de las comunidades y sus organizaciones productivas.

Conclusiones y recomendaciones

Las tendencias actuales en los sistemas de protección multilateral y nacional indican

que los PED están activos en el desarrollo de las IG. El número cada vez mayor de IG registradas en diversos países muestra que la estrategia toma mayor relevancia. Los 164 países que son Partes del Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial tienen, en principio, protección preventiva de las IG a través de la prohibición de las prácticas de competencia desleal. Por lo tanto, los recursos legales para defender las IG de dichas prácticas están básicamente disponibles en todo el mundo. En la OMC, la protección otorgada en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) es fuerte en el sentido de que hay una definición flexible de las IG y precisa de la materia que se protege. Los más de 150 países miembros de dicha organización conforman entonces la protección más completa y global que existe para las IG. Adicionalmente, las DO y las IG protegidas en la comunidad europea están abiertas a registro por parte de países no miembros, oportunidad que ya ha sido aprovechada por Café de Colombia.

Las tendencias actuales para el desarrollo de las IG sugieren que el diseño e implementación de marcos legales e institucionales para su protección no requieren de una elección entre un sistema preventivo o uno de registro. Por el contrario, se trata de identificar la mejor manera de desarrollar uno como el otro en su beneficio y con el menor costo de transacción posible. Las indicaciones de origen, el etiquetado básico de genéricos de la producción rural, la posibilidad de registrar IG o DO de acuerdo a la cadena de valor específica, y la promoción de enfoques innovadores para el mercadeo con una identidad geográfica, deben ser considerados integralmente en las estrategias de implementación de las IG.

El desarrollo de IG puede promover directamente la conservación de la biodiversidad a través del uso de un recurso genético específico, o indirectamente, al promover prácticas de producción y gestión que incluyen consideraciones relativas al ecosistema y el paisaje. Los beneficios directos en términos de sostenibilidad en los paisajes rurales derivan del hecho de que la gobernabilidad y el éxito en el mercado contribuyen a la viabilidad económica de formas de vida rural basadas en el uso sostenible de recursos biológicos y genéticos específicos. Las IG pueden ser un medio para construir la gobernabilidad necesaria para mantener cierto control sobre los recursos y una distribución equitativa de los beneficios de su transformación y comercialización.

La diferenciación dentro la cadena de valor es una estrategia importante para evitar que la implementación exitosa de una IG se convierta en un mecanismo económico que excluya a los agricultores o consumidores de

menores recursos debido al aumento del valor de mercado. Para evitarlo, las organizaciones de productores, agencias de cooperación y los gobiernos de PED deben garantizar que exista la posibilidad de una diferenciación clara en las políticas y las regulaciones para que se desarrollen cadenas de valor enfocadas a los mercados locales, regionales y nacionales principalmente.

Dadas las condiciones específicas de los PED, es importante invertir en la creación de un entorno institucional propicio para impedir la competencia desleal, el uso falso o engañoso de las IG; y evitar procesos de exclusión económica a nivel local y regional mediante la diferenciación de las cadenas de valor para los mercados locales y regionales. Esto requiere poner énfasis en estrategias de protección de las IG flexibles y de bajo costo (etiquetado informativo de ingredientes y uso de información geográfica en mercados populares) orientadas a los mercados regionales, así como acceso para los productores de conocimientos cualitativos y cuantitativos de sus mercados objetivo.

El escaso tratamiento que se ha dado a las IG en los debates sobre la conservación in situ y la protección del conocimiento tradicional debe terminar para dar paso a un debate a profundidad que dimensione objetivamente sus contribuciones a la conservación de la diversidad biológica, al respeto y valoración de los conocimientos e innovaciones locales; así como a la promoción de una alimentación ambiental y culturalmente significativas para las poblaciones rurales y urbanas.

Autor

* Biólogo de la Universidad Nacional Autónoma de México, colaborador de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, México.
jorge.larson@conabio.gob.mx

Notas

- 1 El presente artículo fue adaptado del resumen de política que se puede acceder en;
http://ictsd.org/downloads/2011/02/larsen_v4.pdf
- 2 Larson, J., *Relevance of geographical indications and designations of origin for the sustainable use of genetic resources*, Global Facilitation Unit for Underutilized Species, FAO, Roma, Italia, 2007. Disponible en; http://www.underutilized-species.org/Documents/PUBLICATIONS/gi_larson_lr.pdf
- 3 La denominación de origen controlado (AOC) es la IG francesa por excelencia, se controla la calidad en la producción y en el producto final. Se utilizan en todos los sectores de la alimentación y la producción rural.

Gobernanza del comercio internacional y economía verde

Ricardo Meléndez Ortiz*

Este artículo sobre gobernanza del comercio internacional para la economía verde es el primero de una serie que se publicará con miras a la conferencia de Rio+20 en 2012. En esta ocasión, Ricardo Meléndez Ortiz, Director Ejecutivo de ICTSD, hace una reflexión sobre los medios y las limitantes del sistema de comercio internacional como soporte para la sustentabilidad.



Economía y sustentabilidad

En su concepción más simple, la “economía verde” es una economía sustentable: un sistema de interacciones entre mercados, fuerzas ambientales y políticas sociales que apoyan la subsistencia humana y las libertades de las generaciones.

La sustentabilidad amplía el estudio de la economía, llevándola más allá de la presunción de que la utilidad explica a profundidad el comportamiento individual y que ciertas leyes “naturales” gobiernan los intercambios de mercado. La sustentabilidad pide la reformulación de la economía en la dirección propuesta por Amartya Sen, que reúne la economía moderna con los fundamentos de la filosofía moral del asistencialismo, y por lo tanto fusiona la economía con la realidad de los recursos naturales de hoy en día, el mercado global de rápida integración y el ritmo desenfrenado de la innovación tecnológica.

Si la economía pretende “entender, explicar y predecir el comportamiento humano” para reportar “pronósticos y políticas” al servicio de la sustentabilidad, jugar con los conceptos de la economía clásica podría no brindarnos todas las herramientas que necesitamos. El desarrollo sostenible requiere que los actores económicos sean guiados por un objetivo aristotélico “divino”, no por el “bien del hombre”. En palabras de Adam Smith, los buenos ciudadanos promueven el “bienestar de la sociedad entera”, aunque hoy en día dichos objetivos también se refieren a un imperativo intergeneracional.

Debemos asegurarnos de que los acuerdos institucionales y “las decisiones no perjudiquen las posibilidades de mantener o mejorar las condiciones de vida futuras”. Más aún, al captar las externalidades negativas del uso de nuestros recursos naturales, “nuestros sistemas económicos (deben) ser gestionados de forma que podamos vivir de sus ganancias”. Debemos distinguir “entre supervivencia, la cual en todo momento requiere de un bienestar por encima de un umbral, y sustentabilidad, la cual exige que dicho bienestar no decrezca en ningún momento”. Asimismo, debemos brindar incentivos para proteger las selvas tropicales en lugar de convertirlas en carbón.

Actualmente estamos en la transición de un mundo pleno hacia uno en el cual se han comprometido las capacidades de los recursos del planeta para sostener nuestras vidas cotidianas. También vivimos en un mundo de gobernanza global

económica y social de múltiples niveles. Desde una perspectiva del sistema comercial actual, ¿cómo podemos alcanzar la sustentabilidad?

La red de gobernanza

El comercio y el desarrollo sostenible dependen de las instituciones. Ante la ausencia de una autoridad global formal, los gobiernos necesitan asegurar que las instituciones nacionales e internacionales se relacionen constructivamente para perseguir objetivos de desarrollo sostenible y no para propósitos contradictorios. Algunas políticas cruciales de desarrollo sostenible tendrán ramificaciones en el intercambio comercial. Mientras que los gobiernos nacionales pueden establecer directivas de sustentabilidad para sus ministerios, no es el caso a nivel multilateral. La “gobernanza” global, en lugar del “gobierno”, reconoce un sistema que opera bajo reglas formales e informales, prácticas que surgen de múltiples sectores, y esfuerzos ante los que responden múltiples actores. Lograr reforzar estas normas y trabajar coherentemente es vital. Para alcanzar este objetivo, los gobiernos tendrán que trabajar de manera innovadora en sus instituciones.

Los retos son múltiples. El crecimiento poblacional está concentrado en los países más pobres, donde satisfacer las necesidades y las aspiraciones más básicas de desarrollo implica un incremento en el uso de los recursos. Aumentar el bienestar en el mundo en desarrollo conlleva cambiar dietas alimenticias y estimular la demanda de alimentos intensivos en recursos, lo que pone presión sobre la naturaleza y los sistemas de energía. Los impactos del cambio climático complican aún más este escenario.

Las nuevas políticas sobre inversión, financiamiento, energía y conocimiento son necesarias para encauzar la actividad económica en métodos de producción que favorezcan la conservación de los recursos. No obstante, el actual sistema de comercio - que abarca las reglas multilaterales de la OMC junto con el escenario en expansión de acuerdos bilaterales y regionales - todavía no está totalmente equipado para conducir la actividad económica hacia nuevos senderos.

No nos ilusionemos con la capacidad del sistema comercial para que asuma un papel preponderante en esta encrucijada. La mayoría de las decisiones que se requieren para situar al planeta en el camino de la sustentabilidad no se tomarán en el sistema comercial. No

obstante, dichas decisiones de política - desde la internalización de los costos ambientales hasta las políticas que fomentan la innovación - tendrá repercusiones sobre el comercio. Algunas políticas coincidirán con asuntos que ahora han sido tratados por las normas comerciales internacionales, como propiedad intelectual y estándares y protección para los inversionistas extranjeros. Hay muchas oportunidades para que los responsables de formular política aseguren que aquellas que estén relacionadas con el comercio, no le resten valor al objetivo de desarrollo sostenible.

Al mismo tiempo, el sistema de comercio debe permanecer fiel a sus propios principios y no permitir que la política ambiental se convierta en un pretexto para que los gobiernos asuman prácticas discriminatorias o sucumban a los caprichos de actores domésticos influyentes. Las políticas comerciales y de inversión determinan la asignación y el uso de recursos, desde minerales, hasta laborales, de conocimiento o suelo. La habilidad de las sociedades individuales para gobernar sus recursos domésticos se ve afectada por los sistemas internacionales de regulación del comercio y la inversión - sistemas que sin duda pueden influenciar.

La idea es muy simple, pero los gobiernos tienen la práctica de quitar por un lado aquello que otorgan por el otro. Al combinar las políticas de desarrollo con ayuda para el desarrollo, con frecuencia han ignorado los efectos de sus políticas de comercio, inversión, migración y ambiente sobre el desarrollo. El ejemplo clásico es imponer aranceles altos a aquellos bienes que se exportan desde países receptores de ayuda. La incoherencia de los gobiernos en la búsqueda de la seguridad alimentaria, un objetivo de desarrollo global durante décadas, es tal, que alrededor de una de cada seis personas no recibe el suficiente alimento para llevar una vida sana y activa.

Un problema relacionado con la gobernanza comercial es ampliamente conocido: los subsidios y los aranceles agrícolas de los países ricos disminuyen los precios y aminoran los incentivos para que los gobiernos de los países en desarrollo, o el sector privado, inviertan en la producción agrícola y construyan caminos y otra infraestructura rural necesaria para ese propósito. La Ronda Uruguay, que sumó los aranceles y los subsidios agrícolas a las reglas multilaterales de comercio, erró en corregir dichas prácticas. Décadas de baja productividad y bajos precios agrícolas presionaron a muchos

agricultores pequeños en países en desarrollo a buscar otras fuentes de ingreso. En el proceso, se convirtieron en compradores netos de alimentos. Cuando los precios de los alimentos aumentaron en 2007-2008, muchos agricultores de países en desarrollo se encontraron atrapados en esta situación. La corrección de estos problemas requiere de un enfoque basado en la evidencia que permita a los países superar los intereses comerciales y mercantilistas y concluir la Ronda Doha de la OMC. Una acción coherente y de cooperación sobre el uso de la tierra en los diferentes ámbitos de la gobernanza, sea en bosques, agua, biodiversidad o clima, es otra necesidad que debe abordarse urgentemente.

Compromiso colectivo

Todos los países reconocieron la enorme necesidad de trabajar para mantener el aumento de temperatura de 2°C y establecieron una ruta crítica de revisión para asegurar que la acción mundial sea la adecuada para enfrentar la realidad emergente del cambio climático. Por desgracia, esto no es lo que se necesitaba del proceso; las condiciones actuales y los niveles de degradación ambiental que hemos generado nos obligarían a tomar acciones drásticas. Sin embargo, debemos reconocer que los ‘acuerdos de Cancún’ representan unos buenos cimientos sobre los cuales se puede construir un mayor compromiso colectivo, que con suerte permitirán que en la COP17 en Sudáfrica, los acuerdos sean jurídicamente vinculantes y mucho más ambiciosos.

Obviamente, el papel de México debe ir mucho más allá de las negociaciones internacionales. Por ejemplo, México cuenta con un enorme potencial para generar energía eléctrica a través de fuentes renovables; esto es utilizar el agua, aire, subsuelo, viento y sol existente en su territorio, lo que contribuiría a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de manera importante. De igual manera, México es el único país No Anexo I del Protocolo de Kioto que ha presentado cuatro comunicaciones sobre cambio climático a la Convención y actualmente se encuentra preparando la quinta; también cuenta con un Programa Especial de Cambio Climático y próximamente tendrá terminado el Mapa de Riesgo Nacional. Indudablemente los avances en el país han sido muchos. Pero la falta de acuerdos políticos concretos entre los países y los enormes intereses económicos que se generan alrededor de este tema, continúan ocasionando que la política climática en México siga quedándose en el papel.

Por otro lado, el país debe participar activamente en la discusión mundial sobre las reglas aceptables de producción de bienes, fomentando que todos aquellos productos que tengan y hagan uso de emisiones de carbono para ser generados, incluyan esta alta densidad en el precio. En otras palabras, México no puede ser únicamente un espectador de la creación de la “economía de bajo carbono”.

Si bien ha sido un país que no termina de concretar los cambios institucionales y sociales necesarios,

ha estado muy activo en el tema. Durante 2010 se discutió la Ley Climática propuesta por el Senador Alberto Cárdenas, la cual todavía no es aprobada y posiblemente necesite modificarse en temas centrales para que sea publicada. Sin embargo, los esfuerzos no cesan, lo que obliga a este país a ser uno de los actores principales que empujen la creación de empleos verdes, es decir, que participe en la reingeniería de compañías en sectores estratégicos, así como en la generación de incentivos para lograrlo.

Una de las grandes ventajas de esta transición es que pese a requiere de la voluntad y trabajo política a gran escala, también se pueden lograr cambios y avances importantes tan sólo por hacer pequeñas modificaciones en nuestra rutina diaria, las cuales no requieren un esfuerzo enorme. Acciones tan sencillas como cambiar tus focos por focos ahorradores, no desperdiciar agua, utilizar el transporte público, compartir el coche, elegir caminar y/o usar la bicicleta siempre que se pueda, separar la basura, participar en las decisiones locales y nacionales en materia de cambio climático, pueden hacer la diferencia.

Lo cierto es que el impacto y nivel de degradación que estamos alcanzando en la Tierra necesita que todos participemos de manera activa y organizada colaborando para reducir los impactos negativos que directa e indirectamente hemos generado en el planeta.

Un mundo multipolar

No es posible mirar los procesos de gobernanza comercial de forma aislada respecto a los retos más amplios de la gobernanza. Las instituciones internacionales modernas deben operar en circunstancias inéditas: un mundo multipolar. Más aún, la peor crisis financiera y económica en décadas ha echado abajo muchos de nuestros presupuestos básicos sobre la economía global. Como resultado, los principales poderes discrepan sobre los aspectos fundamentales sobre cómo las economías deben organizarse. Creencias y expectativas similares son necesarias para motivar la acción y cambiar los regímenes internacionales.

Aunque la “coherencia política” es una frase muy recurrida, pero que poco se aplica, es un concepto al cual debemos regresar. Nuestro fracaso colectivo para producir bienes públicos globales, como un cuerpo actualizado de reglas comerciales multilaterales que responda mejor a las necesidades de los países pobres y disminuya las emisiones de gases de efecto invernadero, se debe en parte a la deficiencia de lo que se llama “cosmopolítica”, una “acción política global que trasciende las bases estrictas estatales o bien multilaterales”.

Más y mejor

Las reglas y prácticas agrupadas en el sistema multilateral de comercio ofrecen a los gobiernos un amplio potencial para tomar acciones sobre los retos actuales y futuros relacionados con el desarrollo sostenible; es sólo que todavía no se han aprovechando completamente para ese

propósito. Convertir la gobernanza global en un mejor soporte para el desarrollo sostenible requerirá que los gobiernos realicen esfuerzos invaluable respecto a varias prioridades, desde salud pública a protección ambiental y corrupción. No obstante, las instituciones de comercio siguen siendo en gran medida un asunto entre gobiernos.

Es probable incluso que la función “legislativa” o de elaboración de normas de la OMC y de otras instituciones comerciales permanezca constreñida a la participación gubernamental. Fuera de su aportación a la función “ideal” – la identificación de temas a debatir, así como sus posibles soluciones – es deseable que participen fuentes no tradicionales (es decir, otras que no sean sector privado). Pero una vez más, los gobiernos jugarán un papel central. Aún cuando existiera una “red trisectorial” parecida a la Comisión Mundial de Represas para que los gobiernos, el sector empresarial y la sociedad civil reflexionen conjuntamente sobre las soluciones a los problemas que enfrenta el sistema comercial, cualquier recomendación enfrentaría complicaciones para ser considerada en la OMC, a menos que dichas iniciativas reciban el respaldo de los gobiernos.

Hay muchas opciones en los acuerdos preexistentes para impulsar una reforma y reforzar la responsabilidad pública. La integración de la sustentabilidad y la coherencia a través de un mandato y una visión universal puede hacer la diferencia.

Para entender este sistema caótico y desordenado, podemos empezar por los cientos de acuerdos preferenciales que existen. La OMC en tal sentido ha fallado enormemente en establecer normas consistentes. Una carencia permanente del sistema comercial es que los gobiernos tienen capacidades muy desiguales para evaluar sus propias necesidades y entender las implicaciones de la compleja red de acuerdos respecto a los retos globales. Una de las propuestas, que consiste en una revisión por parte de Un nuevo Grupo de Trabajo de Ministros, puede ayudar a minimizar las ineficiencias y complejidades inherentes al sistema actual. Esto podría coadyuvar a disminuir la exigencia de participación por parte de los poderes supremos, y por lo tanto lograr que la coherencia sea más plausible.

En esta misma dirección, los países necesitan revisar sus reglas de comercio que no estén apoyando el desarrollo sostenible. La diferenciación de facto entre países en desarrollo resultado de las negociaciones de la Ronda Doha, podría convertirse en un trampolín para un experimento audaz dando a las naciones más espacio político para responder al riesgo, a las situaciones insostenibles, o a las vulnerabilidades. Las partes de los acuerdos comerciales bilaterales podrían modificar las disposiciones sobre inversión de manera que éstos no se utilicen con un arma legítima contra la salud y las acciones a favor del medio ambiente. Los Miembros de la OMC podrían actuar para anticiparse a los retos potenciales de

la gobernanza comercial que pudieran surgir de la búsqueda del desarrollo sostenible por parte de los gobiernos, lo que permitiría una respuesta ágil.

Los Miembros de la OMC harían bien en aprovechar las reglas actuales en materia de subsidios para identificar las dadas del gobierno que dañan el medio ambiente. Además, las normas de contratación pública y los estándares sobre procesos y métodos de producción, o aquellas medidas que se refieren al contenido de carbono, deben ser desarrolladas siguiendo los principios de no discriminación y asegurando la prevención de un proteccionismo disfrazado.

En los últimos años, los países han sido capaces de expresar en términos comerciales – a través de prescripciones específicas para acceso a mercado, por ejemplo – conceptos difíciles tales como seguridad alimentaria, medios de subsistencia sostenibles y desarrollo rural. Y lo han hecho en el contexto de las negociaciones de la Ronda Doha al reconocer y clasificar las particularidades de los productos específicos respecto a las condiciones agro-ecológicas, la ingesta nutricional, la importancia del empleo, y una larga lista de indicadores que a pesar de su complicada realidad, de otro modo serían impercibibles para la formulación de políticas multilaterales. Aunque las posibilidades existen, los países solamente pueden cambiar de dirección y reorganizar sus objetivos si detrás hay una visión convincente y un liderazgo político.

Un sistema ampliado

La cooperación en cuestiones específicas fuera de las instituciones relacionadas con el comercio, podría ampliar la contribución de la gobernanza comercial al desarrollo sostenible. Por ejemplo, mientras sigue el lento proceso de reducción de subsidios agrícolas de los países ricos en la OMC, los gobiernos que colaboran en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) podría acordar un “impuesto” sobre estos subsidios y dirigir los fondos al financiamiento de la investigación agrícola y a los servicios de desarrollo y extensión en países en desarrollo.

Tener que pagar extra por el privilegio de subsidiar obligará a los gobiernos a reflexionar dos veces sobre los costosos programas agrícolas y sus consecuencias internacionales. Invertir una parte de los montos de ese subsidio directo en impulsar la productividad agrícola en los países en desarrollo ampliaría los efectos del proceso de reforma de la OMC. Un impuesto sobre las subvenciones podría ser una ilusión, pero un asunto comercial completamente distinto, con ramificaciones directas sobre la seguridad alimentaria, incluyendo las prohibiciones a las exportaciones agrícolas, será imposible de abordar sin políticas complementarias serias.

Las repentinas prohibiciones a las exportaciones agrícolas no son buenas políticas: no sólo porque “matan de hambre a tu vecino”, como dijo el entonces director del International Food

Policy Research Institute, Joachim von Braun, sino que también desalientan la inversión para impulsar la producción futura. Sin embargo, las prohibiciones a las exportaciones tienen mucho sentido para un gobierno que se enfrenta a manifestantes locales que exigen precios más baratos. Del mismo modo, el cultivo del arroz en invernaderos con energía solar, alimentado por aguas subterráneas y enfriado con agua de mar, parece absurdo tanto desde el punto de vista económico como ambiental. No obstante, la República de Yibuti comenzó a implementar esta práctica cuando sintió que ya no podía confiar en los mercados mundiales para su abasto alimenticio.

Acciones fuera de la OMC podría aumentar los impactos de desarrollo sostenible de las negociaciones de Doha para la liberalización de bienes y servicios ambientales. La investigación en energías renovables sugiere que los aranceles son apenas uno de muchos factores que determinan si las compañías investigan en tecnología verde. Otras políticas, como las ‘cuotas de alimentación’ que garantizan un precio para la electricidad renovable, subsidios a los componentes, y la reducción de impuestos para la energía renovable, también son importantes. Si un grupo de gobiernos se reuniera y cooperara sobre estos aspectos, por ejemplo, armonizando los estándares o volviéndolos operables a distintos niveles, y estableciendo incentivos para compartir los secretos comerciales ligados a la tecnología verde, se expandiría significativamente el mercado de los bienes ambientales. Iniciativas independientes, que se basen en principios multilaterales, podrían ser la respuesta a la inercia de la OMC en el mediano plazo.

De manera más inmediata, la coherencia en las respuestas de financiación es un asunto urgente pues la comunidad internacional está comenzando a comprender las necesidades de las economías en desarrollo que enfrentan desafíos emergentes. Es importante destacar que se ha establecido en la OMC la iniciativa de Ayuda para el Comercio (A4T) con el apoyo de varias de las instituciones internacionales más importantes en materia de financiamiento. En 2006-2007, el total de nuevos compromisos provenientes de donantes multilaterales, bilaterales y otros ascendió a más de US\$ 50 mil millones. Al mismo tiempo, el Protocolo de Kioto dio pie a la financiación para la mitigación del cambio climático en países en desarrollo. Los compromisos bajo la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático y el Acuerdo de Copenhague de 2009 alinearon US\$ 30 mil millones para su liberación inmediata en el período 2010-2012. Se espera que este flujo de fondos aumente hasta US\$ 100 mil millones por año en 2020 con la finalidad de atender las necesidades de adaptación y mitigación de los países en desarrollo.

Tanto la financiación para el clima como la iniciativa A4T podrían estar persiguiendo objetivos similares y sinérgicos: desde determinadas capacidades analíticas y de política, a cambios

en la producción, necesidades materiales, y retos en materia de competitividad. Las realidades operativas obligarán a abordar el comercio y el financiamiento del clima de una manera coordinada. Todavía no se ha logrado la comprensión a profundidad de las necesidades, formas y medios para efectuar cambios demostrables, como es un régimen de gobierno eficiente y sensible. Las lecciones aprendidas en la financiación de los acuerdos de cambio climático, la elaboración de planes nacionales de adaptación, así como el esfuerzo del Banco Mundial de publicar documentos de estrategia para la reducción de la pobreza como base para la financiación del desarrollo, deben impulsar una mayor coherencia. Los mecanismos existentes requieren ser probados para determinar si están equipados para llevar a cabo análisis de ciclo de vida de los proyectos de asistencia de carbono o de impacto sobre la biodiversidad. Por otra parte, tenemos que preguntarnos qué podemos hacer respecto a la incorporación de estos imperativos y respecto al manejo de los costos correspondientes. El diseño de un aparato institucional que reúna a los donantes con los países receptores en torno al objetivo de coherencia y coordinación es una tarea primordial en la gobernanza del comercio para la economía verde.

Reflexión final sobre comercio y economía verde

El sistema comercial de hoy en día podría ser incapaz de dirigir al mundo hacia una “economía verde”. No obstante, es un dispositivo de gobernanza sabiamente construido, con principios muy valiosos para la gestión de la interacción entre Miembros en distintos niveles de desarrollo. Sin embargo, es un sistema informado por una visión teórica de la economía y el homo economicus, que es cuestionable desde la perspectiva de la sustentabilidad. A falta de un estudio adicional, y echando mano de las posibilidades con las que actualmente contamos, podemos acercarnos al camino del cambio si las preocupaciones sociales se introducen de manera operativa y el sistema se adapta mediante pasos estratégicos. Una firme voluntad política, que sea articulada en la forma de un pacto de visión compartida acordado en Rio+20, puede provocar y hacer posible una reforma. Establecer un sistema de gobernanza para el comercio que impulse la economía verde requerirá de tiempo – que sea dolorosamente mucho tiempo está en manos de nuestros líderes. El tiempo es sin duda la prueba de fuego.

Autor

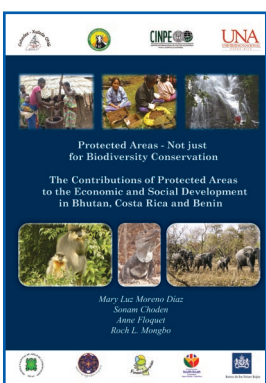
* Director ejecutivo de ICTSD. rmelendez@ictsd.ch

Novedades



El Mecanismo de Tecnología Climática, breve estudio

Esta informativa preparada por Ahmed Latif, del Programa de Propiedad Intelectual ICTSD, pretende esclarecer las principales características, funciones y retos del Mecanismo de Tecnología, uno de los principales logros de la pasada Conferencia de Cancún sobre cambio climático. El objetivo de dicho mecanismo es acelerar el desarrollo y la transferencia de tecnologías limpias, en particular hacia los países en desarrollo, para apoyar sus acciones de mitigación y adaptación. No obstante, el camino hacia su puesta en marcha es incierto, pues los países deberán tomar decisiones respecto a su funcionamiento, presupuesto y relación con otras instituciones, como el Comité Ejecutivo de Tecnología (CET) y el Centro y Red de Tecnología del Clima. Para conocer más detalles, consulte el siguiente enlace: <http://ictsd.org/i/publications/103789/>



La contribución de las áreas protegidas para el desarrollo social y económico en Bután, Costa Rica y Benín

Una reciente investigación desarrollada en conjunto por el Centro Internacional de Política Económica y Desarrollo Sostenible (CINPE) de Costa Rica, la Wildlife Conservation Division (WCD) del Ministerio de Agricultura y Bosques de Bután, y el Beninese Centre for the Environment and the Economic and Social Development (CEBEDES) de Benín, resalta la importancia que ha tenido la adopción de esquemas de parques nacionales, reservas biológicas y bosques comunitarios para el desarrollo social y económico en los tres países, que pese a tener diferentes contextos geográficos, políticos, culturales y económicos, evidencia las líneas de desarrollo dentro de los procesos de políticas nacionales de conservación.

Resultado del estudio, se publicó un libro con todos los análisis y resultados, el cual ahonda el tema de los stakeholders y cómo se realiza la distribucional actual de sus beneficios. Para mayor información puede contactarse a una de las autores, Mary Luz Moreno, investigadora del CINPE en el siguiente correo electrónico: mmoreno@una.ac.cr

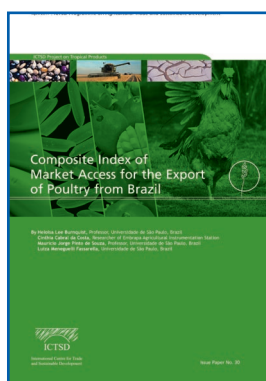


Estados Unidos, Tailandia y su arroz

¿Por qué los agricultores tailandeses no son capaces de vender más arroz? ¿Qué barreras o costos deben superar los exportadores estadounidenses en el mercado internacional de dicho bien básico? Thawatchai Dechachete, del gobierno de Tailandia, y Eric Wailes, Profesor de la Universidad de Arkansas, respectivamente estudian los casos de sus países para identificar que ciertamente varias son las barreras, comerciales y no comerciales, que dificultan el acceso a mercado del arroz.

México, la Unión Europea, Turquía y Japón constituyen los primordiales mercados de importación de este producto, por lo que fueron objeto de estudio para reflejar la variedad de circunstancias y requisitos que solicitan en sus fronteras.

El caso de Tailandia está disponible en: <http://ictsd.org/i/publications/105375/> y el caso de Estados Unidos en: <http://ictsd.org/i/publications/105377/>



Acceso a mercado para exportaciones brasileñas

Heloisa Burnquist, de la Universidad de Sao Paulo, y su grupo de colaboradores emprendieron una investigación sobre los problemas que deben sortear los exportadores de carne de ave de Brasil cuando intentan vender sus productos en el exterior. Con base en la metodología del Índice Compuesto de Acceso a Mercado, concluyeron que los exportadores brasileños enfrentan importantes costos sanitarios y fitosanitarios en sus principales mercados de exportación. Disponible en: <http://ictsd.org/i/publications/105373/>

Puentes

Calendario y Referencias

Eventos

Mayo

- 23 Round Table on the International Trade System. Ginebra, Suiza.
<http://www.ictsd.org/>
- 23-27 Semana de la OCDE: Foro del 50º aniversario de la OCDE y reunión del Consejo de la OCDE a nivel ministerial. París, Francia.
<http://www.oecd.org/>

Junio

- 6-10 Trade and Development Commission. Ginebra, Suiza.
<http://www.unctad.org/>
- 6-14 Conferencia sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas. Bonn, Alemania. <http://unfccc.int/>
- 9-10 International Forum on Caribbean Investment and Development. Washington, D.C. <http://events.iadb.org/>
- 10 Trade Implications and Opportunities in the Climate Change Negotiations. Bonn, Alemania. <http://ictsd.org/>
- 17-19 Dialogue on Scenarios for Global Copyright Reform and Public Interest IP Agenda. Ginebra, Suiza. <http://ictsd.org/>
- 20-22 OMC: Órgano de Examen de las Políticas Comerciales - Canadá. Ginebra, Suiza. <http://www.wto.org/>
- 22-24 UNCTAD Public Symposium: Making Trade and Finance Work for People and the Planet. Ginebra, Suiza. <http://www.unctad.org/>
- 29 Roundtable "A Decade in the WTO: Implications for China and Global Trade Governance". Ginebra, Suiza. <http://ictsd.org/>

Publicaciones

Cabral, C., Lee, H., Pinto, M., & Meneguelli, L. (2011). *Composite Index of Market Access for the Export of Poultry from Brazil*. Ginebra: ICTSD.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2011). *América Latina y el Caribe Indicadores macroeconómicos del turismo*. Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2011). *En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*. Santiago.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2011). *The United States and Latin America and the Caribbean Highlights of economics and trade*. Santiago.

Falconi, C. (2011). *Agricultural Support Policies and Programs in Central America and Dominica Republic in Light of Trade Liberalization*. Washington, D.C.

Herreros, S. (2011). *The Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement: a Latin American perspective*. Santiago: CEPAL.

International Centre for Trade and Sustainable Development, ICTSD (2011). *The Climate Technology Mechanism: Issues and Challenges*. Ginebra.

López, R. (2011). *Poverty and income distribution in Latin America: on the complementarities between trade policy and social public spending*. Santiago: CEPAL.

Organización Mundial del Comercio, OMC (2011). *Documentos de los Presidentes de los Grupos de Negociación, 21 de abril de 2011*. Ginebra.

Rebizo, M. & Tejeda, A. (2011). *Balance de inserción internacional de las cadenas agroindustriales argentinas*. Santiago: CEPAL.

United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD (2011). *Development of productive capacities and trade: the key to inclusive and sustainable growth*. Ginebra.

Wailles, E. (2011). *Composite Index of Market Access for the Export of Rice from the United States*. Ginebra: ICTSD.

Wong, S. & Kulmer, V. (2011). *Poverty impacts of trade integration with the European Union: lessons for Ecuador*. Santiago: CEPAL.