ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

2007 Foro Público de la OMC

"¿Cómo puede contribuir la OMC a encauzar la globalización?"



4-5 de octubre de 2007

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

2007 Foro Público de la OMC

"¿Cómo puede contribuir la OMC a encauzar la globalización?"



4-5 de octubre de 2007

© Organización Mundial del Comercio, 2008. La reproducción del material contenido en el presente documento puede efectuarse únicamente con la autorización por escrito del Gerente de Publicaciones de la OMC.

Con la autorización por escrito del Gerente de Publicaciones de la OMC, se alienta a reproducir y utilizar el material contenido en el presente documento para fines educativos y de formación no comerciales.

ISBN 978-92-870-3474-8

Disponible también en francés y en inglese:
Titulo en francés 978-92-870-3473-1
Titulo en inglese 978-92-870-3472-4

Las publicaciones de la OMC se pueden adquirir en las principales librerías o:

solicitándolas directamente a
Publicaciones de la OMC
Organización Mundial del Comercio
154, rue de Lausanne
CH-1211 Ginebra 21
Tel.: (41 22) 739 52 08
Fax: (41 22) 739 54 58
Correo electrónico: publications@wto.org

en la Librería en línea de la OMC
http://onlinebookshop.wto.org

Impreso por la Secretaría de la OMC, Suiza, 2008 - 672.08



ÍNDICE

PRÓLOGO ..... **v**

AGRADECIMIENTOS ..... **vii**

ABREVIATURAS ..... **ix**

INTRODUCCIÓN **1**

I. GOBERNANZA MUNDIAL **5**

A. Una auditoría de la OMC desde el punto de vista de la gobernanza: mesa redonda ¿Cómo hacer que el comercio mundial contribuya al desarrollo?, *Sesión organizada por el Programa de Gobernanza Económica Mundial (GEG), Universidad de Oxford, y el Instituto Superior de Altos Estudios Internacionales, Ginebra* 5

B. Encauzar la globalización: desglose del concepto, *Sesión organizada por el Centro Nacional de Investigación del Comercio Internacional* 31

C. La gobernanza mundial del comercio y el papel del Sur: teoría y práctica para hacer que la Ronda de Doha sea más propicia al desarrollo, Partes I y II, *Sesión organizada por el Centro del Sur y el Servicio de Investigación e Información para los Países en Desarrollo (RIS)* 39

D. Realidad y percepción en el comercio: la cobertura de los medios de comunicación y la visión pública del comercio y el desarollo, *Sesión organizada por el Instituto Panos (Londres)* 46

E. El papel de las normas sociales en la promoción de un comercio justo, *Sesión organizada por la Fundación Friedrich-Ebert (FES)* 70

F. Normas mundiales para reequilibrar el comercio, *Sesión organizada por el Instituto de Política Agrícola y Comercial (IATP) y por el Centro de Derecho Ambiental Internacional (CIEL)* 80

G. ¿Cómo hacer que la globalización beneficie a los trabajadores?, *Sesión organizada por la Confederación Sindical Internacional (CSI)* 88

H El papel de la innovación y el cambio tecnológico para encauzar la globalización: desafíos y oportunidades, *Sesión organizada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)* 99

I. Los capitales y los puntos de convergencia económica globales, *Sesión organizada por Diálogo Empresarial Mundial (GBD)* 107

II. COHERENCIA **119**

A. El sistema de solución de diferencias de la OMC: Su repercusión en el sistema multilateral de comercio y su función en un mundo globalizado, *Sesión organizada por la secretaría del Órgano de Apelación* 119

B. La elaboración de políticas nacionales y los discursos sobre gobernanza mundial, comercio internacional y desarrollo, *Sesión organizada por la Red Internacional de Género y Comercio* 136

C. El rápido desarrollo de los acuerdos de libre comercio desafíos y oportunidades para las futuras negociaciones comerciales multilaterales, *Sesión organizada por la Comisión Europea, DG Comercio* 145

D. La integración del comercio internacional en las estrategias nacionales de desarrollo, *Sesión organizada por el Grupo Evian, Suiza, y CUTS International, India* 152

E. La dimensión comercial de la globalización: multilateral (OMC) o regional (acuerdos comerciales regionales), *Sesión organizada por la Agencia de Cooperación y de Información para el Comercio Internacional (ACICI)* 165

F. Un instrumento necesario: una red mundial de expertos en integración regional y la OMC, *Sesión organizada por la Cátedra Internacional OMC/ Integración Regional* 170

G. ¿Sigue siendo el todo único la base de la coherencia del sistema mundial de comercio?, *Sesión organizada por el Centro de Innovación para la Gobernanza Internacional* 177

H. Estrategias coherentes de liberalización comercial – Políticas participativas, acuerdos regionales y compatibilidad con el sistema de la OMC, *Sesión organizada por el Centro Europeo de Economía Política Internacional (ECIPE)* 181

I. Solución de diferencias en la OMC: ¿un medio para lograr la coherencia?, *Sesión organizada por el Centro para el Derecho Ambiental Internacional (CIEL)* 186

J. Los desafíos de la coherencia: ¿es necesario un análisis crítico?, *Sesión organizada por la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID)* 196



III CRECIMIENTO ECONÓMICO 207

A. ¿Cómo puede contribuir el comercio de servicios a encauzar el crecimiento económico en aras de un desarrollo económico sostenible? *Sesión organizada por el Foro Europeo de Servicios* 207

B. Creación y aumento de oportunidades para la agricultura, *Sesión organizada por la Canadian Agri-Food Trade Alliance (CAFTA)* 212

C. Tratamiento de los puntos débiles y la competitividad de las economías pequeñas y vulnerables en las negociaciones comerciales, *Sesión organizada por el Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)* 214

D. La OMC y las PYME: ¿qué hace falta para llegar a una situación en la que todos se beneficien?, *Sesión organizada por Eurochambres y Eurocommerce* 224

E. Contribución de los servicios al desarrollo: función de la reglamentación y la liberalización del comercio, *Sesión organizada por el Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI)* 235

F. Obstáculos no arancelarios al comercio internacional y crecimiento económico: ¿qué puede hacer la OMC?, *Sesión organizada por BUSINESSEUROPE* 240

G. La OMC y las subvenciones causantes de distorsión del comercio: evaluación de su historial y propuestas para mejorar sus resultados, *Sesión organizada por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD)* 247

H. La globalización y el Programa de Doha de la OMC: repercusiones en el desarrollo, *Sesión organizada por la Red del Tercer Mundo (TWN)* 251

IV. DESARROLLO SOSTENIBLE 257

A. Restaurar la moralidad en el mercado mundial, *Sesión organizada por el Grupo de Evian en el IMD* 257

B. Comercio y cambio climático: ¿está el comercio acabando con el planeta?, *Sesión organizada por la Unión Interparlamentaria (UIP) y el Parlamento Europeo* 268

C. Recursos naturales, desarrollo sostenible y normas comerciales: nuevos instrumentos para promover el desarrollo sostenible a través de acuerdos comerciales, *Sesión organizada por el Centro de Derecho Internacional del Desarrollo Sostenible (CISDL)* 273

D. Lentitud del comercio – solidez de la agricultura: un enfoque multilateral para lograr mercados agrícolas sostenibles, *Sesión organizada por Misereor y la Fundación Heinrich Böll* 292

E. La función del comercio en los esfuerzos internacionales para mitigar el cambio climático, *Sesión organizada por la División de Comercio y Medio Ambiente, OMC* 305

F Un acuerdo sobre la agricultura que favorece un desarrollo global, *Sesión organizada por la Federación Internacional de Productores Agrícolas (FIPA)* 319

G. ¿Qué función puede desempeñar la OMC en la lucha contra el cambio climático?, *Sesión organizada por DLA Piper UK LLP* 326

H. Cómo pueden contribuir las asociaciones entre empresas y ONG a la conservación y la sostenibilidad de los medios de subsistencia: Examen de las experiencias de África y América Latina, *Sesión organizada por Rainforest Alliance* 336

I. Comercio y cambio climático: ¿peligro u oportunidad?, *Sesión organizada por el Centro para el Derecho Ambiental Internacional, Amigos de la Tierra Europa, Instituto Alemán de Desarrollo, Foro de ONG Alemanas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Germanwatch, Greenpeace, Foro Internacional sobre Globalización* 341

J. Análisis de la relación entre las normas comerciales y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, *Sesión organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)* 352

V. ANEXO I – DISCURSOS DE APERTURA 361

A. Observaciones iniciales del Sr. Pascal Lamy, Director General de la OMC 361

B. Alocución de la Excma. Sra. Tarja jalonen, Presidente de la República de Finlandia 366

C. Alocución de la Excma. Sra. Olubanke king-Akerele, Ministra de Asuntos Exteriores, República de Liberia 370

D. Alocución del Profesor Kishore Mahbubani, Decano de la Escuela de Política Pública Lee Kuan Yew, Universidad Nacional de Singapur 377

VI. ANEXO II – PROGRAMA DEL FORO PUBLICO DE LA OMC 2007 385



PRÓLOGO

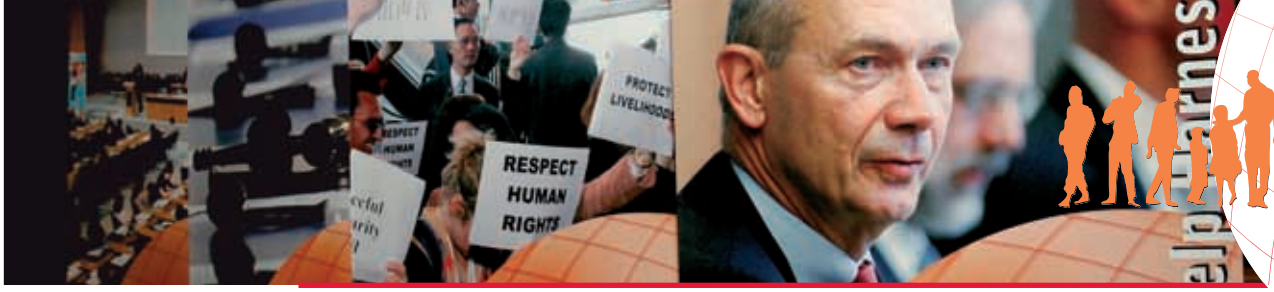
El Foro Público anual abre a los Miembros de la OMC la oportunidad más importante de aprovechar el gran número de ideas expresadas por el público en general acerca de las cuestiones a que hace frente el sistema multilateral de comercio. En el curso de los años, el gran aumento del número de participantes en todo el mundo atestigua la pertinencia de la OMC para el mundo en general y es precisamente por esta razón que la OMC debe seguir entablando un diálogo con el público acerca de la mejor forma de atender a sus necesidades y aspiraciones.

En los últimos años, la sociedad civil ha ejercido influencia en numerosas ocasiones en el quehacer de la OMC; así ocurrió, en primer lugar, con respecto a los derechos de propiedad intelectual y el acceso a medicamentos esenciales. Como consecuencia de la atención prestada a esta cuestión gracias a la sociedad civil, la OMC llegó en agosto de 2003 a un acuerdo que permitía a los países en desarrollo sin capacidad manufacturera importar medicamentos necesarios para la vida fabricados al amparo de licencias obligatorias. Este acuerdo quedó incorporado en una enmienda del Acuerdo sobre los ADPIC en vísperas de la Conferencia Ministerial de Hong Kong, celebrada en diciembre de 2005. En segundo lugar, la sociedad civil estaba detrás del comienzo de las negociaciones en la OMC sobre los subsidios a la pesca. La insistencia de la sociedad civil en la peligrosa situación en que se encontraban gran parte de las existencias de peces en el mundo puso de relieve la función esencial que podía desempeñar la OMC en la tarea de protegerlas y evitar que se agotaran. En tercer lugar, la sociedad civil es responsable en gran medida de que se haya estrechado el nexo entre comercio y medio ambiente, que había sido objeto de debate durante muchos años tanto en el GATT como en la OMC, hasta llegar a una etapa de "negociación". Por ultimo, en las negociaciones sobre agricultura que están en curso hay numerosas cuestiones que la sociedad civil se ha esforzado por plantear, incluida la de la necesidad de que siga habiendo asistencia alimentaria a disposición de quienes la precisan. Todos estos ejemplos demuestran la importante contribución que ha aportado la sociedad civil en la tarea de configurar el programa de la OMC. Espero sinceramente que el Foro Público siga sirviendo de oportunidad para que el mundo en general haga oír su voz.

El Foro celebrado este año, con el tema *¿Cómo podría la OMC contribuir a encauzar la globalización*?, examinó las herramientas que necesita la OMC para contribuir a encauzar la globalización y la necesidad de cooperación entre las diferentes organizaciones internacionales. En la presente publicación se recogen las ideas más importantes que se presentaron. Fue significativa este año la presencia de una variedad muy amplia de componentes de la sociedad: distintos tipos de organizaciones no gubernamentales que promovían diversas cuestiones, como el medio ambiente y los derechos humanos y los derechos laborales, y parlamentarios, académicos, miembros de los círculos empresariales, periodistas, abogados y estudiantes. Son sus ideas y su contribución lo que la presente publicación apunta a consolidar y las que seguramente serán objeto de reflexión por los Miembros de la OMC. No cabe duda de que un intercambio de opiniones tal como el que tuvo lugar en el Foro de este año no puede más que reforzar el sistema multilateral de comercio

Querría expresar mi reconocimiento a la Unión Europea y Noruega por sus generosas contribuciones financieras que hicieron posible el Foro de este año.

Pascal Lamy



AGRADECIMIENTOS

La publicación de los debates del Foro Público de la OMC 2007 fue preparada bajo la supervisión general de la Directora General Adjunta Valentine Sedanyoye Rugwabiza. Willy Alfaro, Director de la División de Relaciones Exteriores, dirigió el proyecto, que fue llevado a cabo por María Pérez-Esteve, Consejera de esta División. La publicación no habría sido posible sin la cooperación de todos aquellos que organizaron las distintas sesiones del Foro. La División de Relaciones Exteriores agradece profundamente su colaboración y les da las gracias por los informes que redactaron.

La División de Relaciones Exteriores reconoce también la cooperación de integrantes de la Secretaría del Órgano de Apelación, la División del Consejo y del CNC, la División de Desarrollo, la División de Estudios Económicos y Estadística, la División de Recursos Humanos, la División de Información y Relaciones con los Medios de Comunicación, la División de Informática, el Instituto de Formación y Cooperación Técnica, la División de Propiedad Intelectual, la División de Servicios Lingüísticos y Documentación, la División de Asuntos Jurídicos, la División de Comercio de Servicios, la División de Comercio y Medio Ambiente, la División de Comercio y Finanzas y de Facilitación del Comercio y la División de Examen de las Políticas Comerciales, que participaron en las diferentes sesiones del Foro Público y que contribuyeron a que éste culminara con éxito. La División de Relaciones Exteriores expresa asimismo su agradecimiento a los voluntarios de la Secretaría de la OMC que trabajaron incansablemente para que el Foro Público se desarrollase sin contratiempos.

La producción del informe fue coordinada por Serge Marin-Pache, de la División de Relaciones con los Medios de Comunicación. Especial reconocimiento merecen los traductores de la División de Servicios Lingüísticos y Documentación por la ardua labor que han realizado.

La organización del Foro Público fue posible gracias a las generosas contribuciones de la Unión Europea y de Noruega que donaron, respectivamente, 100.000 euros (unos 165.000 francos suizos) y 184.000 francos suizos.



ABREVIATURAS

ABCDoha	American Business Coalition for Doha
ACICI	Agencia de Cooperación y de Información para el Comercio Internacional
ACR	Acuerdo comercial regional
ADN	Ácido desoxirribonucleico
ADPIC	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
AEDI	Asociación Europea de Institutos de Investigación y Capacitación sobre el Desarrollo
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
AGOA	Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África
ALC	Acuerdos de libre comercio
AMUMA	Acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente
ANMA	Acceso a los mercados para los productos no agrícola
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
APEC	Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico
ASMC	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
ATCCRC	Asistencia técnica y creación de capacidad relacionadas con el comercio
BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BPI	Banco de Pagos Internacionales
BPO	Externalización de procesos industriales
CAFE	Programa corporativo de eficiencia media del combustible
CAFTA	Canadian Agri-Food Trade Alliance
CAN	Comunidad Andina
CARICOM	Comunidad del Caribe
CASIN	Centro de Estudios Prácticos de Negociación Internacional
CCD	Comité de Comercio y Desarrollo
CCI	Centro de Comercio Internacional
CCMA	Comité de Comercio y Medio Ambiente
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CDI	Comisión de Derecho Internacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFI	Corporación Financiera Internacional
CIEL	Centro de Derecho Ambiental Internacional
CIID	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
CISDL	Centro de Derecho Internacional del Desarrollo Sostenible

CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNC	Comité de Negociaciones Comerciales
CSI	Confederación Sindical Internacional
CUTS	Consumer Unity & Trust Society
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional
DTI	Ministerio de Comercio e Industria
EASESP	Escola de Administração de Empresas de São Paulo
ECIPE	Centro Europeo de Economía Política Internacional
ESD	Entendimiento sobre Solución de Diferencias
EUBP	Sindicato de Empleados de Bayer Filipinas
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FES	Fundación Friedrich-Ebert
FIPA	Federación Internacional de Productores Agrícolas
FLEGT	Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSC	Consejo de Administración Forestal
G-4	Brasil, Estados Unidos, India y Unión Europea
G-8	Alemania, Canadá, Estados Unidos de América, Francia, Italia, Japón, Reino Unido, Rusia. La Unión Europea siempre está representada por el Presidente de la Comisión Europea.
G-20	Desde el 21 de noviembre de 2006, 22 miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Tanzanía, Uruguay, Venezuela, Zimbabwe
G-33	Desde el 27 de noviembre de 2006 se entiende que comprende 46 países: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Benin, Bolivia, Botswana, China, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Dominica, El Salvador, Filipinas, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, India, Indonesia, Jamaica, Kenya, Madagascar, Mauricio, Mongolia, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, Panamá, Perú, República de Corea, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y la Granadinas, Santa Lucía, Senegal, Sri Lanka, Suriname, Tanzanía, Trinidad y Tabago, Turquía, Uganda, Venezuela, Zambia, Zimbabwe



G-77	130 países: Afganistán, Angola, Antigua y Barbuda, Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Belice, Benin, Bhután, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brasil, Brunei Darussalam, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Camerún, Chad, Chile, China, Colombia, Comoras, Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Cuba, Djibouti, Dominica, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Eritrea, Etiopía, Fiji, Filipinas, Gabón, Gambia, Ghana, Granada, Guatemala, Guinea, Guinea Ecuatorial, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Honduras, India, Indonesia, Irán, Iraq, Islas Marshall, Islas Salomón, Jamahiriya Árabe Libia, Jamaica, Jordania, Kenya, Kuwait, Lesotho, Líbano, Liberia, Madagascar, Malasia, Malawi, Maldivas, Malí, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Micronesia, Mongolia, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Nicaragua, Níger, Nigeria, Omán, Pakistán, Palestina, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Qatar, República Árabe Siria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, República Dominicana, República Popular Democrática de Corea, República Unida de Tanzanía, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, Samoa, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Singapur, Somalia, Sri Lanka, Sudáfrica, Sudán, Suriname, Swazilandia, Tailandia, Timor-Leste, Togo, Tonga, Trinidad y Tabago, Túnez, Turkmenistán, Uganda, Uruguay, Vanuatu, Venezuela, Viet Nam, Yemen, Zambia, Zimbabwe
G-90	Angola, Antigua y Barbuda, Bangladesh, Barbados, Belice, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Camerún, Chad, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Djibouti, Dominica, Egipto, Fiji, Gabón, Gambia, Ghana, Granada, Guinea (Conakry), Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Islas Salomón, Jamaica, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maldivas, Malí, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Níger, Nigeria, Papua Nueva Guinea, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Dominicana, Rwanda, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Suriname, Swazilandia, Tanzanía, Togo, Trinidad y Tabago, Túnez, Uganda, Zambia, Zimbabwe
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GBD	Diálogo Empresarial Mundial
GEG	Gobernanza Económica Mundial
IAS	Industrias ambientalmente sensibles
IATP	Instituto de Política Agrícola y Comercial
IBSA	India, Brasil y Sudáfrica
ICTSD	Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible
IED	Inversión extranjera directa

IISD	Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible
ISEAL	Alianza Internacional de Acreditación y Etiquetado Social y Ambiental
ITLOS	Tribunal Internacional del Derecho del Mar
ITSP	International Trade and Services Policy
JITAP	Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica
LATN	Red Latinoamericana de Política Comercial
MDL	Mecanismo para un desarrollo limpio
MEPC	Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MI	Marco Integrado
MIC	Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio
MIM	Marco Integrado mejorado
MSE	Mecanismo de salvaguardia especial
MSF	Medidas sanitarias y fitosanitarias
NMF	Nación más favorecida
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODI	Instituto de Desarrollo de Ultramar
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
ONG	Organización no gubernamental
OSD	Órgano de Solución de Diferencias
OTC	Obstáculos técnicos al comercio
PAC	Política Agrícola Común
PDD	Programa de Doha para el Desarrollo
PE	Productos especiales
PEAP	Plan de Acción para la erradicación de la pobreza
PIB	Producto interior bruto
PMA	Países menos adelantados
PMA	Plan para la modernización de la agricultura
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PYME	Pequeña y mediana empresa
RIS	Servicio de Investigación e Información para los Países en Desarrollo
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte



TWN	Red del Tercer Mundo
UIP	Unión Interplanetaria
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
VIH	Virus de la inmunodeficiencia humana



INTRODUCCIÓN

El Foro Público de 2007 tuvo lugar en la sede de la OMC en los días 4 y 5 de octubre con el título "¿Cómo puede contribuir la OMC a encauzar la globalización?" y en un momento en que las negociaciones de Doha están cobrando impulso, pero tanto el Norte como el Sur impugnan en cada vez mayor medida los beneficios de la globalización y aumenta la inquietud por los efectos de la globalización en el medio ambiente, todo ello mientras el sistema multilateral de comercio celebra su sexagésimo aniversario.

El Foro de este año apuntaba a estimular un franco debate acerca de la función que puede desempeñar la OMC en la utilización del comercio como motor del desarrollo y la forma en que puede contribuir a que los beneficios del comercio se distribuyan mejor en la economía globalizada de nuestros días. Primordialmente, el objetivo de la OMC consiste en hacer posible el comercio creando oportunidades mediante la apertura del comercio multilateral y el establecimiento de normas multilaterales para que todos los participantes estén en igualdad de condiciones. Es evidente, sin embargo, que muchas veces no basta con levantar los obstáculos que se interponen al comercio para que los países aprovechen los beneficios de la apertura. Para que los países se beneficien plenamente de una mayor apertura es preciso que existan el marco de política interna correcto, capacidad institucional e infraestructura económica. El diálogo en el Foro, en que participa el público en general, acerca de las cuestiones a que hace frente el sistema multilateral de comercio aporta ideas y opiniones que necesariamente han de reforzar los cimientos de ese sistema y contribuir a que la apertura del comercio redunde en beneficio de todos los países y todas las economías.

En la presente publicación se encontrará un resumen de los debates de las distintas sesiones celebradas. Los informes han sido preparados bajo la plena responsabilidad del organizador o los organizadores de cada panel. La publicación está dividida en cuatro partes principales que giran en torno a los subtemas escogidos para el Foro de este año, a saber: i) la gobernanza mundial; ii) la coherencia entre los niveles nacionales e internacionales de formulación de políticas y entre las diferentes instituciones multilaterales; iii) el crecimiento económico y la función del comercio como instrumento de ese crecimiento y iv) el desarrollo sostenible.

En los debates acerca de la gobernanza mundial que se recogen en la parte I se examinó el desafío que plantean la interdependencia y la globalización y la función que puede desempeñar la OMC para que la globalización redunde en beneficio de todos los pueblos. Los debates en las distintas sesiones se centraron en la necesidad de reformar la gestión de la OMC para que el comercio mundial contribuya al desarrollo y en las prioridades de esa reforma; la necesidad de encauzar la globalización; la función de la innovación y el cambio tecnológico en la tarea de encauzar la globalización, y la contribución de la OMC, otras instituciones y otras entidades en esa tarea; la participación de los países en desarrollo en la OMC; la cobertura por los medios de comunicación del Programa de Doha para el Desarrollo; las relaciones entre las normas sociales y el comercio internacional; la necesidad

de restablecer un equilibrio entre el comercio y las normas mundiales; las ideas, la política y las buenas prácticas necesarias para establecer un sistema multilateral de comercio más equitativo y sostenible; la forma en que las políticas comerciales, laborales y sociales se refuerzan y complementan unas a otras para alcanzar el objetivo general del desarrollo sostenible y las modificaciones de las normas de la OMC que, con mayor probabilidad, complementarían las estrategias de desarrollo y crecimiento de ciertos países.

En la parte II se pasa revista a la coherencia entre los niveles nacionales e internacionales de formulación de las políticas y la contribución de la OMC al establecimiento de un sistema multilateral de comercio que sea coherente. Las principales cuestiones que se examinan son el papel que cabe al sistema de solución de diferencias dentro de la OMC y su relación con otros ámbitos del derecho internacional y otros mecanismos de solución de diferencias; los problemas a que hacen frente los países en desarrollo al incorporar el comercio internacional en sus estrategias de desarrollo nacional; las consecuencias para el sistema comercial mundial del rápido desarrollo de los acuerdos comerciales preferenciales en todo el mundo; los beneficios y los problemas que dimanan del todo único; las políticas e instituciones complementarias que se necesitan para que un crecimiento impulsado por las exportaciones repercuta positivamente en la reducción de la pobreza; estrategias coherentes para la liberalización del comercio –políticas de acumulación progresiva, acuerdos regionales y compatibilidad del sistema de la OMC y, por último, un debate de los problemas que plantea la coherencia *per se*.

La parte III se refiere al comercio como vehículo para el desarrollo y el crecimiento económico. En particular se examinan las cuestiones siguientes: la contribución de los servicios al desarrollo y el papel de la regulación y la liberalización del comercio en la tarea de promover el crecimiento y el desarrollo económico; los beneficios y los problemas que entraña la ampliación del comercio en la agricultura y la agroalimentación y la relación entre un aumento del comercio en la agricultura y los programas económicos generales de la OMC; la necesidad de un espacio de política o de flexibilidad para la diversificación y la competitividad de la economía de los países pequeños y vulnerables; la necesidad de que los empresarios tengan mayor conciencia de las oportunidades que abren las negociaciones comerciales multilaterales en curso; los efectos del Programa de Doha para el Desarrollo en cuanto al desarrollo y el crecimiento; el historial de la OMC en cuanto a los subsidios que distorsionan el comercio y propuestas para mejorar ese historial y la contribución de la OMC a un mayor crecimiento económico al proporcionar un nuevo mecanismo para levantar las barreras no comerciales.

En la parte IV se examina la interacción entre el desarrollo económico y social, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, como parte del subtema del desarrollo sostenible. Se pasa revista a las cuestiones siguientes: la necesidad de restablecer la moralidad en el mercado mundial; los efectos de la liberalización del comercio en el medio ambiente; el desar ollo sostenible en los campos de los servicios y el comercio en recursos naturales; de qué forma pueden las asociaciones entre los círculos empresariales y las ONG contribuir a la conservación y a medios de vida sostenibles, la necesidad de un acuerdo

sobre agricultura que promueva el crecimiento económico y sostenible en las comunidades rurales de todo el mundo; el vínculo entre el comercio y el cambio climático; el papel que puede desempeñar la OMC en la prestación de apoyo para mitigar el cambio climático y el vínculo entre las normas comerciales y el desarrollo sostenible.

En el anexo I se reproducen los discursos pronunciados en la sesión plenaria de apertura del Foro Público por Pascal Lamy, Director General de la OMC; la Excelentísima Señora Tarja Holonen, Presidenta de la República de Finlandia; la Excelentísima Señora Olubanke King-Akerele, Ministra de Relaciones Exteriores de la República de Liberia; y el Profesor Kishore Mahbubani, Decano de la Escuela Lee Kuan Yew de Política Pública de la Universidad Nacional de Singapur. En el anexo II se presenta el programa del Foro Público 2007.



I. GOBERNANZA MUNDIAL

A. Una auditoría de la OMC desde el punto de vista de la gobernanza: mesa redonda ¿Cómo hacer que el comercio mundial contribuya al desarrollo?, *Sesión organizada por el Programa de Gobernanza Económica Mundial (GEG), Universidad de Oxford, y el Instituto Superior de Altos Estudios Internacionales, Ginebra*

Informe preparado por el Programa de Gobernanza Económica Mundial (GEG), Universidad de Oxford, y el Instituto Superior de Altos Estudios Internacionales, Ginebra

Resumen

Sistemáticamente se critica a la Organización Mundial del Comercio sosteniendo que lo que hace para atender a las necesidades de los países en desarrollo y a los problemas de la sostenibilidad ambiental no es suficiente. La Ronda de Doha sigue vigente, por lo que únicamente podemos especular acerca de hasta qué punto llegarán los gobiernos a materializar las ambiciones del Programa de Doha para el Desarrollo. En el ínterin subsisten cuestiones acerca de la necesidad de reforma de la gobernanza de la OMC y las prioridades en esa reforma. Si bien las recomendaciones del informe Sutherland sobre el futuro de la OMC (2005) dieron lugar a una considerable discusión en la bibliografía académica, en los círculos políticos no se ha abordado aún en serio la cuestión de cuáles deberían ser las reformas institucionales. Cuando se examina la cuestión, demasiadas veces no se pasa de las reformas necesarias para acelerar el proceso a fin de lograr nuevos acuerdos en la OMC y se descuidan cuestiones más generales como la forma de asegurarse de que el sistema comercial mundial promueva los objetivos para los cuales fue establecido, aumentar el bienestar económico en todos los países, reducir la pobreza y promover el desarrollo sostenible.

En la mesa redonda, se trató de dar respuesta a las preguntas siguientes:

- *¿Hasta qué punto atiende la gestión del sistema de la OMC a las necesidades de los países en desarrollo y de la sostenibilidad ambiental? ¿Ha evolucionado en el tiempo la gobernanza del sistema de la OMC?*

- *¿Qué podemos hacer para que la gobernanza del sistema de la OMC funcione mejor a los efectos del desarrollo y de la sostenibilidad del medio ambiente?*

Auditoría de la gobernanza

Una auditoría de la gobernanza apunta a arrojar luces sobre los procesos de adopción de decisiones planteando preguntas tales como las siguientes: ¿Quién formula el programa y define las prioridades? ¿Quién participa en la adopción de decisiones? ¿Cuán transparente es el proceso de adopción de decisiones? ¿Quién controla el

presupuesto? ¿Hasta qué punto quiénes adoptan las decisiones rinden cuentas a sus representados? ¿Qué procesos y mecanismos existen para comparar el desempeño y los objetivos? ¿Quién supervisa y evalúa las decisiones y sus resultados? ¿Qué posibilidades hay de reclamar y de obtener una reparación? En este proyecto de investigación utilizamos el concepto de auditoría de la gobernanza como instrumento a fin de identificar sistemáticamente los posibles caminos y mecanismos para lograr que el sistema de la OMC responda mejor a las prioridades de desarrollo y a las cuestiones de sostenibilidad.

En el último decenio se ha venido prestando mayor atención a la gobernanza de las organizaciones internacionales. Varios académicos, por ejemplo, han estudiado hasta qué punto el Banco Mundial y el FMI rinden cuentas a los Estados miembros y se ajustan al mandato, los objetivos y las prioridades que se han fijado para cada organismo. En los dos casos se encontraron importantes deficiencias en cuanto a la rendición de cuentas a los miembros que son países en desarrollo. La OMC se distingue de las organizaciones financieras internacionales en varios aspectos de importancia. El elemento central del Banco Mundial es su burocracia, mientras que el de la OMC es el conjunto de acuerdos jurídicos entre Estados miembros. Sin embargo, en comparación con el GATT, su predecesor, la OMC es más que un conjunto de acuerdos. De hecho, la OMC se puede definir mejor como un sistema establecido para desempeñar una amplia serie de funciones.

En el centro del sistema de la OMC se encuentra su Secretaría, una organización internacional que actúa de propio derecho. Además de la Secretaría y de los acuerdos jurídicos, el sistema de la OMC comprende también la interacción de sus Estados miembros, quienes llevan a cabo buena parte de las actividades ordinarias de la Organización, el Órgano de Apelación y una cantidad de organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales.

Gestión del sistema de la OMC: una auditoría de las funciones

El Acuerdo por el que se establece la OMC indica funciones concretas para esta Organización, con lo cual se formalizan algunas de las que desempeñaba anteriormente la Secretaría del GATT pero también se va más allá de ellas. En la práctica, las diversas funciones que cumple el sistema de la OMC en su conjunto incluyen actualmente las siguientes:

1. *Negociación – servir de foro para las negociaciones y la formación de consenso sobre normas comerciales.*
2. *Supervisión – promover la transparencia de las medidas y políticas comerciales de los Miembros con respecto al cumplimiento de las obligaciones dimanantes de la OMC.*
3. *Administración – administrar los Acuerdos de la OMC.*
4. *Solución de diferencias – ofrecer un proceso para que los Miembros de la OMC procedan a la mediación y conciliación en caso de diferencias.*

5. *Asistencia técnica y creación de capacidad – impartir capacitación relacionada con el comercio y asesoramiento financiero, técnico y jurídico para propiciar la participación de los países en desarrollo en el sistema de la OMC.*
6. *Investigación – publicar información y análisis acerca de las nuevas tendencias y cuestiones en el comercio relacionadas con la negociación y aplicación de las normas de la OMC.*
7. *Difusión – difundir información a los medios de comunicación, la industria, los gobiernos y la sociedad civil para promover el conocimiento del sistema de la OMC y hacer posible un debate informado acerca de sus objetivos y actividades; y*
8. *Cooperación – mantener relaciones de cooperación con las organizaciones internacionales que corresponda.*

El sistema de la OMC desempeña estas ocho funciones por conducto de las actividades y la interacción de diversas entidades, entre ellas la Secretaría de la OMC, los Miembros de la Organización, los Miembros del Órgano de Apelación, organizaciones internacionales, donantes bilaterales, organizaciones no gubernamentales y círculos industriales y académicos. Algunas funciones están confiadas primordialmente a los Miembros de la OMC o a la Secretaría y en otras participa un conjunto más amplio de entidades.

Así, pues, el análisis de la gobernanza del sistema de la OMC hace necesario combinar una investigación de: i) la gobernanza de la Secretaría de la OMC y su relación con los Miembros de ésta; ii) la relación de los Miembros de la OMC entre sí y con respecto a sus obligaciones jurídicas y iii) la forma en que tanto la Secretaría como los Miembros de la OMC tienen en cuenta los objetivos, los principios y las prioridades que informan sus acuerdos jurídicos. Habida cuenta de que nuestra investigación se centra en el desarrollo, se plantea la gestión de cada una de las funciones de la OMC desde el punto de vista de una pregunta concreta ¿con cuánta eficacia responde la gestión de esa función a las necesidades de desarrollo?

En la bibliografía académica actual se tiende a analizar en forma independiente las diversas funciones de la OMC. En la práctica, sin embargo, esas funciones están estrechamente relacionadas entre sí. Nuestra sesión se dedicó en particular a tres de las muchas funciones de la OMC: la negociación, la supervisión y la creación de capacidad. En el año venidero se examinarán de igual forma otras funciones del sistema. Respecto de cada función, en las tres presentaciones se hizo referencia a cuestiones que merecían especial atención. El análisis y las conclusiones no son definitivos; no podemos dar aún un completo cuadro de los problemas de gobernanza a que hace frente el sistema de la OMC ni enunciar un conjunto definitivo de conclusiones. En todo caso, en cada presentación se propusieron prioridades para los debates que se celebren en el futuro acerca de la reforma de la gobernanza de la OMC.[1]

1 En el sitio Web de la OMC se encontrará una versión más completa de estas notas y de la presentación en PowerPoint que las acompañaba.

1. Intervenciones de los panelistas

Hicieron de moderadores en la sesión la Dra. Carolyn Deere, Directora del Proyecto sobre la Gobernanza del Comercio Mundial del Programa de Gobernanza Económica Mundial, Oxford, y Matthew Stilwell, investigador asociado del Instituto Superior de Altos Estudios Internacionales de Ginebra.

(a) Mayur Patel, Proyecto sobre la Gobernanza del Comercio Mundial, Programa de Gobernanza Económica Mundial, GEG, Oxford

La gobernanza del sistema de la OMC: la función de negociación

De todas las funciones de la OMC, tal vez quepa decir que la más importante sea la de hacer de foro para que los países negocien las normas y los acuerdos que regulan el comercio mundial. Sin embargo, desde hace mucho tiempo que las cuestiones relativas a la representación de los países en desarrollo en las negociaciones han ocupado un lugar importante en los debates sobre el sistema multilateral de comercio. En 1999, el dramático colapso de la Reunión Ministerial de Seattle convirtió a su marginación de las deliberaciones esenciales en uno de los desafíos políticos centrales a que hacía frente el régimen internacional de comercio. Miembros de la OMC, organizaciones no gubernamentales y académicos formularon varias propuestas para reformar la OMC a fin de hacerla más transparente e incluyente. Si bien este debate, que continúa, no se ha concretado hasta la fecha en cambios institucionales oficiales, las prácticas efectivas de negociación y formación de consenso han evolucionado considerablemente en el último decenio. El cambio más importante ha consistido en el aumento del número de coaliciones de países en desarrollo y su inclusión como plataformas para la representación conjunta en la OMC.

Las coaliciones como instrumento de negociación no constituyen un elemento nuevo del sistema comercial; sin embargo, lo que es notable en algunas de las agrupaciones de nuestros días es su proliferación e institucionalización sin precedentes. Hay muchas coaliciones con alta visibilidad y un alto grado de formalización y coordinación. Así ocurre muy en particular en el caso del G-20, el G-33, el Grupo AMNA-11, el Grupo de Países Menos Adelantados, el Grupo de África, el Caribe y el Pacífico, el Grupo Africano, el Grupo de Economías Pequeñas y Vulnerables, la CARICOM y el Grupo de Cairns, todos los cuales se reúnen con periodicidad para establecer y defender posturas comunes.

Las consecuencias de estos cambios en la dirección de las negociaciones de la OMC no se tienen suficientemente claras y merecen un examen ulterior; cabe preguntarse si el aumento del número de coaliciones mitiga la inquietud en cuanto a la transparencia y la participación en las actividades de adopción de decisiones y si estas adaptaciones compensan la falta de una reforma formal de la OMC, así como cuán sostenible es esta forma de representación conjunta.

La práctica en evolución

La función de negociación en la OMC consiste en procesos oficiales, como las reuniones ministeriales (y miniministeriales), de comités y del Consejo, y procesos informales, tales como las deliberaciones en la Sala Verde, las reuniones bilaterales y los retiros y reuniones de grupos pequeños. Estos procesos informales han cambiado paulatinamente a medida que las coaliciones de países en desarrollo se hacían más organizadas. Anteriormente, en el marco del GATT, los países en desarrollo estaban en gran medida excluidos de las deliberaciones en la Sala Verde y en otros grupos pequeños. Incluso en los primeros días de la OMC, el puñado de países en desarrollo que participaba en deliberaciones informales de gran importancia eran invitados únicamente a título individual y no como representantes de agrupaciones más amplias. Más recientemente se ha hecho costumbre que algunos países en desarrollo participen en consultas con participación muy limitada en su carácter *ex officio* de coordinadores de coaliciones.

Esta nueva tendencia a incluir expresamente a las coaliciones en el proceso de adopción de decisiones en la OMC comenzó con los preparativos de la Reunión Ministerial de Doha en 2001 y ha cobrado desde entonces un carácter más institucional. En la Reunión Ministerial de Hong Kong, el procedimiento de las reuniones en la Sala Verde, cuyo nombre pasó a ser Grupo Consultivo del Presidente, funcionó como sistema "seudoparlamentario" con distintos grupos de países representados por sus coordinadores. De esta manera, el Grupo Africano (representado por Egipto), el Grupo de Países de África, el Caribe y el Pacífico (G-90) (Mauricio), los países menos adelantados (Zambia), el G-20 (Brasil) y el G-33 (Indonesia) participaron activamente en las deliberaciones.

Los Estados miembros y la Secretaría de la OMC han recurrido en cada vez mayor medida a las coaliciones para ayudar a encarar la complejidad de las negociaciones multilaterales. Negociar con agrupaciones se ha convertido hoy en uno de los medios preferidos de formar consenso, dar mayor legitimidad a los resultados y atender a los deseos de todos los Estados miembros de estar representados en los debates. Estos cambios requieren un examen ulterior porque tienen importantes consecuencias para la gobernanza de la OMC y la rendición de cuentas en ella.

Consecuencias para la gobernanza en la OMC

En primer lugar, las coaliciones han mejorado la representación de los países en desarrollo y su capacidad para ejercer presión. La mayoría de las delegaciones de estos países son relativamente reducidas y no están en las mejores condiciones para seguir las negociaciones, para no hablar de ejercer influencia en ellas. Las negociaciones por conducto de coaliciones han permitido así a los Miembros de la OMC compensar en parte sus limitaciones individuales cooperando en la reunión de información, el análisis de políticas y la participación en reuniones de la OMC.

En segundo lugar, las coaliciones han dado a los países en desarrollo un mayor acceso a los procesos informales de negociación en la OMC. Para aprovechar el hecho de estar representadas en la Sala Verde, las coaliciones celebran ahora reuniones internas en que los coordinadores informan a sus miembros acerca de las deliberaciones que tienen lugar en las consultas privadas. Al difundir información de esta forma se hacen más transparentes las negociaciones, lo cual reviste particular importancia en vista de que no se levantan actas de las reuniones informales y, por lo tanto, a diferencia de las oficiales, no es posible seguir lo que ocurre en ellas sin estar efectivamente presente o sin tener una línea establecida de comunicación.

Si bien algunos aspectos de la transparencia interna en la OMC han mejorado, subsisten algunos problemas. De hecho, después de la conclusión del paquete de julio en 2004, gran parte de la formación de consenso ha pasado a tener lugar en deliberaciones de grupos pequeños entre el G-6 (la Unión Europea, los Estados Unidos, el Japón, Australia, la India y el Brasil) y el G-4 (la Unión Europea, los Estados Unidos, la India y el Brasil), excluyendo a la gran mayoría de los países en desarrollo y sus coaliciones.

La representación en la OMC sobre la base de coaliciones plantea también importantes cuestiones acerca de la rendición de cuentas y de la dinámica interna de las coaliciones. Históricamente, los intereses divergentes de los Miembros han tendido a redundar en desmedro de la coherencia en las agrupaciones de países en desarrollo. Incluso cuando hay un fuerte interés común, tal vez no baste por sí solo para asegurar una representación conjunta. En un sistema en que un país negocia en nombre de un grupo, la cuestión crítica consiste en si los Estados pueden regular el comportamiento de su coordinador para precaverse de la posibilidad de que se aparte del mandato del grupo o lo deje de lado.

En las coaliciones en que el puesto de coordinador se asigna por rotación, los miembros pueden sancionar a sus dirigentes removiéndolos de su cargo. Sin embargo, en aquéllas en que el puesto es fijo, esta forma de rendición de cuentas no está tan al alcance. Por otra parte, los países pueden vigilar la actuación de su coordinador cuando hay otros miembros de la coalición presentes en la Sala Verde, sea a título individual o en calidad de "Amigos de la Presidencia".

En ambos tipos de coaliciones, la delegación coordinadora (sea o no permanente) suele aportar los conocimientos técnicos y la autoridad política de que dependen muchos miembros. Por beneficioso que sea el hecho de compartir recursos, esta situación aumenta la posibilidad de que los miembros sean renuentes a impugnar la autoridad de sus coordinadores. Este dilema plantea la cuestión de lo que ganan y pierden los Estados cuando la representación es conjunta y tal vez tenga que dejar de lado la postura fijada por sus gobiernos a fin de aceptar ciertos elementos de una plataforma común.

Prioridades para el debate en el futuro

Si bien las características concretas de las coaliciones que existen en la OMC pueden cambiar a medida que avancen las negociaciones, parece probable que éstas sigan constituyendo el medio predominante de formar consenso y asegurar al mismo tiempo que todos los Estados se sientan representados.

La representación sobre la base de coaliciones reporta grandes beneficios para los países en desarrollo y parece en la práctica ser un sistema más viable que las propuestas relativas a la reestructuración formal del proceso de negociación en la OMC. La forma en que las coaliciones quedan incluidas en el proceso de formación de consenso deja un margen de flexibilidad; los miembros siguen estando en libertad de determinar las características de su coalición y las alianzas pueden cambiar en atención a cambios en las negociaciones. En cambio, los intentos de instituir agrupaciones oficiales de países, como las que existen en el FMI, corren el riesgo de que respondan en menor medida a los intereses de sus integrantes.

Una vez dicho esto, es importante recordar que las coaliciones constituyen una respuesta no sólo a la dinámica de adopción de decisiones sobre la base del consenso si no también a las fallas del sistema oficial de gobernanza de la OMC y a las continuas limitaciones en la capacidad de los distintos países en desarrollo. Para que la función de negociación en la OMC contribuya a que los países en desarrollo puedan hacer valer sus intereses hay que debatir una cantidad de cuestiones sustantivas y de organización, entre ellas las opciones para desglosar el todo único y hacer más manejable el alcance del programa de negociaciones comerciales.

De no haber una gran reforma estructural de la OMC, habrá que consolidar los cambios que han tenido lugar gradualmente en los procesos informales de adopción de decisiones. Para que las coaliciones sean más eficaces y sostenibles como plataformas de representación conjunta, las prioridades para el debate en el futuro incluyen las siguientes:

- *Mejorar la capacidad de negociación de las coaliciones*

La falta de especialización y capacidad técnica en muchas delegaciones de países en desarrollo suele redundar en detrimento de la posibilidad de las coaliciones de hacer presión en favor de determinadas posturas en las negociaciones de la OMC. Por lo tanto, hay que prestar mayor atención a la forma de establecer redes de información, análisis de política y extensión que estén a disposición de las agrupaciones. En los casos en que centros de reflexión y organizaciones no gubernamentales han prestado apoyo a coaliciones, como los debates sobre los ADPIC y sobre salud pública, así como respecto de la cuestión de los PE y el MSE, se han formulado posturas de negociación coherentes y respaldadas por una investigación adecuada. Se podrían obtener otros beneficios si se repitiera esta situación y se utilizaran coaliciones para encauzar el apoyo técnico. También se podría tratar de aumentar la capacidad de las secretarías regionales que prestan servicios a las

coaliciones. En todo caso, los países en desarrollo tendrán que reflexionar acerca de la forma de incrementar la aportación que hacen sus instituciones nacionales a las negociaciones comerciales. Cabría estimular procesos en que se establecieran mejores vínculos de política entre las delegaciones en Ginebra y sus gobiernos.

- *Reforzar los procesos internos de las coaliciones*

La responsabilidad de coordinar una coalición impone una pesada carga sobre los recursos, ya limitados, de que disponen las delegaciones de países en desarrollo. Estas limitaciones redundan en desmedro de la organización interna de las coaliciones y de su capacidad de hacerse representar en las negociaciones. Para que las agrupaciones fuesen más eficaces, habría que dedicar recursos financieros y materiales adicionales a la prestación de apoyo al cargo de coordinador mediante programas multilaterales y regionales. Tal vez, los miembros de una coalición podrían asignar recursos a su coordinador directamente o por conducto de órganos regionales. Este sistema daría mayores incentivos a los coordinadores para desempeñarse con eficacia a fin de obtener contribuciones de los Estados que integran la coalición.

Además, en muchas agrupaciones el cargo de coordinador ha rotado entre unos pocos miembros en razón de las exigencias que plantea. Esto ha hecho que muchos miembros de una coalición dependan de los recursos materiales y los conocimientos especializados de unos pocos países. Si se dedicaran más recursos al puesto de coordinador un mayor número de países en desarrollo podrían asumir cargos de dirección en sus respectivos grupos y, de esa manera, mejoraría la rendición de cuentas internas en el sistema de representación mediante coaliciones. Igualmente, es necesario asegurarse de que la participación de la coalición en las negociaciones se mantenga en el período de transición entre un coordinador y otro. Las coaliciones serían más eficaces si se establecieran procesos que facilitaran una mayor continuidad y previsibilidad dentro de ellas.

- *Apoyar la representación conjunta de las coaliciones*

La falta de tiempo y la presión que ejercen las múltiples negociaciones que tienen lugar simultáneamente en la OMC han tendido a reducir las líneas de comunicación entre los coordinadores y los miembros de una coalición. Para que haya en las negociaciones una verdadera representación conjunta, la Secretaría de la OMC y los presidentes de los grupos de negociación podrían hacer más para cerciorarse de que se dejara tiempo suficiente para que las coaliciones pudieran armonizar sus posturas, especialmente en períodos de deliberaciones intensas.

(b) Arunabha Ghosh, Proyecto sobre la Gobernanza del Comercio Mundial, GEG, Oxford

La gobernanza del sistema de la OMC: la función de supervisión

Los países en desarrollo suelen quejarse de que les falta información y conocimientos cuando participan en negociaciones comerciales o aplican las normas comerciales. Un medio de salvar esta falta de información es el mecanismo de examen de las políticas comerciales, que ha constituido desde 1989 el sistema de supervisión multilateral más institucionalizado del régimen comercial. Julius Katz (ex Representante Comercial Adjunto de los Estados Unidos y considerado "padre" del MEPC) sostenía que el procedimiento de examen no se limitaba a generar información sino también a mejorar la formulación de la política comercial: "la transparencia no era un objetivo modesto".

En ese caso, cabe preguntarse si el MEPC ha cumplido el propósito a que estaba destinado. El MEPC, que está por entrar en su tercer decenio, debe hacer frente a nuevos problemas y atender a nuevas exigencias, a saber: llamamientos en pro de un mayor análisis y una mayor pericia en la formulación de las políticas comerciales; la escasa participación de los Miembros más pobres de la OMC en el proceso de examen y la necesidad de establecer un mejor vínculo entre los exámenes y la evolución de las políticas a nivel nacional e internacional. En el contexto del Programa de Doha para el Desarrollo, en su ronda en curso, cabe sostener que el sistema de información de la OMC hace necesaria una mayor orientación hacia el desarrollo, que se centre en las necesidades de las dos terceras partes de sus Miembros.

La evolución de la práctica y la dinámica actual

La supervisión en el comercio evolucionó en el curso de cuatro decenios y pasó de procedimientos especiales a exámenes periódicos. Comenzó con la reunión de examen que celebró el GATT en 1954 y 1955 y siguió luego con consultas sobre agricultura en 1959 a 1962, después de la publicación del Informe Haberler, con la supervisión de cuestiones concretas relativas a los productos textiles, las restricciones de balanza de pagos en los años sesenta y setenta y la vigilancia de las barreras no arancelarias después de la Ronda de Tokio. Para mediados de los años ochenta se supervisaba con mayor periodicidad los compromisos en materia de mantenimiento del *statu quo* y desmantelamiento contraídos en la Ronda Uruguay. Por último, en 1989 se estableció el MEPC para asegurar "una mayor transparencia en las políticas y prácticas comerciales de las partes contratantes y un mayor conocimiento de esas políticas y prácticas"; para hacer posible "una valoración y evaluación colectivas periódicas" de las políticas y para promover "una mayor adhesión" a las normas y los compromisos. El alcance, la frecuencia, la presentación de informes y las funciones de examen quedaron institucionalizados en el régimen comercial.

Los exámenes de las políticas comerciales constituyen ahora práctica habitual de la OMC. La actividad cada vez mayor del MEPC ha ido acompañada de un aumento constante del presupuesto y de la dotación del personal de la División correspondiente de la Secretaría.

Prácticamente todos los países han sido objeto de un examen por lo menos una vez y se han efectuado más de 230 exámenes. Además, los países menos adelantados han recibido asistencia técnica desde el año 2000 para preparar sus propios exámenes y, hasta la fecha, se ha procedido al examen de las políticas de 26 de esos 32 países. Otra innovación ha consistido en recurrir con mayor frecuencia a exámenes regionales (cuatro hasta la fecha). También se han introducido mejoras de procedimiento en el MEPC que apuntan a darle mayor eficiencia.

Problemas de gestión

En contraposición a estos acontecimientos positivos, existe la necesidad de evaluar el MEPC a la luz de los problemas a que da origen un régimen comercial cada vez más complejo.

El producto

Los exámenes se han hecho más frecuentes en atención al número cada vez mayor de Miembros de la OMC. Una mayor eficiencia del personal, una mejor comunicación con los gobiernos y la utilización de exámenes regionales han contribuido a que esta frecuencia vaya en aumento. Sin embargo, el MEPC no ha logrado nunca alcanzar la frecuencia necesaria para mantener el ciclo. Respecto de la mayoría de los Miembros de la OMC, los exámenes tienen lugar cada seis años. De no mantenerse siquiera esa periodicidad, se socavará el objetivo de aumentar la transparencia en la política comercial.

Otra consecuencia consiste en que, habida cuenta de que existe una presión constante sobre los recursos y el personal de la División de Examen de las Políticas Comerciales, habrá una tendencia a una menor profundidad del análisis en los informes. Cada uno de los representantes de países Miembros que fue entrevistado pidió que hubiera una mayor investigación analítica. Sin embargo, los Miembros tampoco están muy convencidos de la conveniencia de ampliar el mandato de la Secretaría para realizar exámenes más minuciosos. Si bien la Secretaría tiene el control editorial, gran parte de la información es proporcionada por los gobiernos y se recurre poco a fuentes de datos extraoficiales. Si los gobiernos no proporcionan información oportuna y actualizada, la calidad del producto no será tan buena.

El proceso

El Órgano de Examen de las Políticas Comerciales está integrado por todos los Estados Miembros de la OMC, lo que da a los países en desarrollo igualdad de derechos y oportunidades para examinar las políticas de los Estados miembros ricos. Es una configuración muy distinta de la de otras instituciones económicas internacionales, por ejemplo, los sistemas de votación ponderada del FMI y el Banco Mundial, que limitan la participación de los países pobres, o los exámenes de la OCDE, en los que no pueden participar países en desarrollo. Sin embargo, la mayoría de los Miembros de la OMC prácticamente no participa

en los exámenes. Las cuatro principales potencias comerciales casi siempre participan en las reuniones, pero, de los 16 países que las siguen, sólo una minoría ha participado en más de la mitad de esas reuniones y, lo que es peor aún, en promedio un país menos adelantado ha participado en tres reuniones y ha habido cuatro ponentes de los países de esa categoría. La probabilidad de que un país menos adelantado haga preguntas o plantee una cuestión es de tan sólo el 2 por ciento.

Estas tendencias tienen algunas razones posibles: las reuniones de examen que coinciden con otras reuniones, la falta de representación permanente en Ginebra o el interés del país menos adelantado de mantener las preferencias, así como la falta de conocimientos técnicos para determinar cuáles son los intereses comerciales del propio país.

Los resultados

El último problema, pero en modo alguno el menor, es el resultado de los exámenes. El mandato del MEPC enuncia expresamente que no ha de funcionar como mecanismo legal de observancia. Se creía que los cambios que se introdujeran en las políticas serían resultado de la presión de otros países. Sin embargo, por definición, la presión de los pares funciona mejor cuando los integrantes del régimen se encuentran en un nivel similar de desarrollo o cuando sirve de medio para que países más poderosos ejerzan presión sobre los más débiles. El MEPC, sin embargo, no tiene un procedimiento sistemático de seguimiento una vez terminado el examen. A nivel nacional, ha habido casos en que los exámenes han tenido como resultado una mejor coordinación entre los organismos de gobierno. Muchas veces, sin embargo, ni se estudian ni se discuten ulteriormente los cambios de política que podrían ser necesarios. Además, los gobiernos tienen la prerrogativa de elegir a qué organizaciones no gubernamentales y asociaciones comerciales han de consultar en el curso de la preparación de los informes. Si el alcance de las consultas es limitado, no habrá mayor presión externa para un cambio de política una vez terminados los exámenes.

A nivel internacional, los países pueden utilizar para las negociaciones información tomada de exámenes de las políticas comerciales. En la práctica, rara vez recurren a los informes para obtener el tipo de análisis avanzado que necesitan a fin de adoptar una postura informada en las negociaciones comerciales. Así, a pesar de que los interlocutores comerciales más ricos hacen objeto a otros países de una minuciosa investigación en las reuniones de examen (una forma de presión de los pares), los países en desarrollo tienen a su disposición pocos medios en la dirección opuesta para exigir una corrección en la política.

Repercusiones para los países en desarrollo

¿Por qué es importante un seguimiento efectivo? En una organización que tiene más de 150 Miembros, ningún país puede seguir adecuadamente los cambios de política en cada uno de los demás. Sin embargo, en el caso de los países en desarrollo estos problemas de información se magnifican en razón de sus recursos y su capacidad técnica limitados.

Cuanto más pobre es un país mayor será el beneficio marginal de un sistema efectivo de seguimiento multilateral.

Un problema conexo consiste en que las asimetrías en el acceso a la información y el análisis tal vez se estén ampliando no sólo entre países desarrollados y países en desarrollo sino también entre países en desarrollo grandes y pequeños. En el régimen comercial, la información se reúne mediante diversos sistemas: los informes propios (notificaciones, por ejemplo); otros informes (investigación de países sobre las políticas de otros miembros); informes de entidades no estatales (el papel de las organizaciones no gubernamentales internacionales en los debates sobre los ADPIC y la salud pública, por ejemplo) y los informes presentados a instituciones (primordialmente el MEPC). Ahora bien, mientras el Brasil, China y la India van incrementando su capacidad interna de investigación, para los países más pobres los informes presentados a instituciones constituyen el medio más fiable de reunir información acerca de las políticas comerciales de los miembros más ricos y de entender esas políticas.

Una tercera consecuencia se refiere al posible uso de la información. En las negociaciones, muchas coaliciones siguen viéndose limitadas por la falta de pericia técnica. Un sistema ideal de supervisión no sólo difunde información y promueve el cumplimiento sino que también da lugar a una "evaluación del régimen". En este sentido, el propósito de la supervisión se ampliaría al de evaluar los efectos de las normas comerciales en el bienestar. Un análisis objetivo de esa índole sería útil como insumo de investigación y política en las posturas de negociación que adopten las nuevas coaliciones. Después de la amarga experiencia de no haber entendido las consecuencias de las nuevas normas negociadas en la Ronda Uruguay, una participación más informada en las rondas comerciales actuales y futuras afianzaría la legitimidad de la OMC.

Prioridades para los debates en el futuro

Habida cuenta de lo que antecede, hay cuatro prioridades esenciales en las que debe centrarse el debate futuro sobre investigación y políticas.

- *Mejorar el co*ntenido de los informes

Los llamamientos en pro de una investigación más analítica tienen consecuencias para el mandato y los recursos de que dispone la Secretaría: se trata de la posibilidad de emplear fuentes no oficiales de información y de una mayor independencia editorial. En cuanto a la Secretaría, se necesita un nuevo tipo de mecanismo de coordinación para utilizar personal de otras divisiones de la OMC que esté especializado en una región o un sector en particular. Además, algunas delegaciones insisten en la necesidad de comprender las importantes consecuencias para el sistema comercial de las políticas de Miembros relativamente nuevos (China, Arabia Saudita) o que hayan de ingresar en el futuro (Rusia). Una posibilidad en ese sentido consistiría en asignar funcionarios encargados de cada una de las grandes potencias comerciales.

- *Reforzar el proceso de examen*

A nivel nacional, los Estados miembros tienen que considerar la posibilidad de hacer participar a grupos empresariales y organizaciones no gubernamentales en foros nacionales sobre política comercial. Sería útil introducir cambios de procedimiento en las reuniones de examen en Ginebra: ponentes externos que formulen observaciones de carácter más neutral pero en todo caso crítico; asegurarse de que las reuniones de examen no coincidan con otras reuniones y dar carácter obligatorio a una representación de alto nivel en las reuniones. La formulación de la asistencia técnica tendría que cambiar de manera de que se comprendieran mejor las normas y las posibilidades para que los representantes conozcan las consecuencias que tienen para sus propios intereses las políticas de los países ricos.

- *Asegurarse de que los exámenes sean objeto de un seguimiento adecuado*

Los Estados miembros podrían recurrir a foros nacionales de política comercial a fin de establecer procedimientos que establezcan un vínculo más estrecho entre los exámenes de las políticas comerciales y el proceso de formulación de esas políticas. La celebración de diálogos de política a nivel nacional entre dos exámenes de esa índole podría servir para evaluar los cambios y las mejoras en las políticas. La OMC a su vez tendría que considerar la posibilidad de dar mayor difusión y visibilidad a los informes y establecer vínculos más estructurados con el Marco Integrado y con las necesidades de asistencia técnica más en general. En las negociaciones, los coordinadores de las coaliciones deberían establecer procedimientos para que la información procedente de los exámenes se incorporara a un proceso estructurado encaminado a exigir cambios de política.

- *Reconsiderar los objetivos y propósitos del MEPC*

Muchas de las propuestas que anteceden no pueden ponerse en práctica con el nivel actual de recursos o con el mandato actual del MEPC. La estructura vigente de informes y reuniones de examen no puede generar la información que necesita el régimen para celebrar negociaciones, poner en práctica sus resultados y hacerlos cumplir. Con un mandato más amplio, el MEPC podría ser de mayor utilidad para los países en desarrollo al incorporar más investigaciones analíticas de la política de los países ricos y también evaluaciones de los resultados para el desarrollo del régimen comercial.

(c) Dra. Carolyn Deere, Directora del Proyecto de Gobernanza del Comercio Mundial, Programa de Gobernanza Económica Mundial, Oxford

La gobernanza del sistema de la OMC: la función de creación de capacidad

Hay amplio consenso político en que es preciso prestar asistencia a los países en desarrollo para maximizar los posibles beneficios de su participación en el sistema de la OMC. La asistencia técnica y creación de capacidad relacionadas con el comercio (ATCCRC) se justifica por la necesidad de hacer posible que los países en desarrollo participen en forma más

efectiva en el sistema multilateral de comercio de manera de obtener una parte equitativa de sus posibles beneficios económicos y sociales. A este respecto, la demanda de los países en desarrollo de asistencia técnica y creación de capacidad relacionadas con el comercio se centra en cuatro prioridades centrales: crear capacidad de oferta para aprovechar las nuevas oportunidades comerciales internacionales; apoyar la infraestructura institucional y física y los recursos humanos necesarios para cumplir los Acuerdos de la OMC; ofrecer asistencia normativa y jurídica orientada hacia el desarrollo a fin de revisar la legislación para cumplir las obligaciones dimanantes de la OMC y respaldar una mayor participación en las negociaciones y en los procesos de adopción de decisiones de la OMC.

La ATCCRC en el sistema de la OMC tiene un contexto profundamente político y jurídico. Muchas de las obligaciones contraídas por los países en desarrollo en virtud de los Acuerdos de la OMC se basan en el compromiso de los países desarrollados de prestar ATCCRC. Además, la legitimidad de algunas normas de la OMC, resultado de complejas negociaciones, sigue cuestionándose seriamente y lo mismo ocurre con la posible interpretación de sus muchas ambigüedades, resquicios y elementos de flexibilidad. En este contexto, se necesita mucho más que poner a los países en desarrollo en condiciones de simplemente cumplir con una determinada serie de normas; se trata más bien de cerciorarse de que la manera en que las cumplan promueva sus objetivos de desarrollo, aprovechando cuando proceda el espacio de política que abren las normas comerciales.

La OMC y la ATCCRC

Cabe a la Secretaría de la OMC una función central con respecto a la creación de capacidad en el sistema de la Organización. Dentro de la Secretaría, la ATCCRC es coordinada por el Instituto de Formación y Cooperación Técnica, sobre la base de planes anuales de formación y asistencia técnica, y es supervisada por el Comité de Comercio y Desarrollo. El presupuesto de la Secretaría de la OMC para ATCCRC ha aumentado considerablemente, en particular desde 2001. En 2007 el costo total de los planes de asistencia técnica era de 30 millones de francos suizos al año, de los cuales 24 millones se sufragan con las contribuciones voluntarias que encauzan los gobiernos por conducto del Fondo Fiduciario Global del Programa de Doha para el Desarrollo (establecido en 2002) y los 6 millones de francos suizos restantes se financian con cargo al presupuesto ordinario de la OMC. La ATCCRC se centra exclusivamente en asistencia técnica para la política y la regulación comerciales y, en particular, en la educación y formación comerciales (a las que correspondía aproximadamente el 30 por ciento del presupuesto entre 2002 y 2007).

El presupuesto de la OMC para ATCCRC ha crecido en el último decenio, pero la Organización no es más que una de muchas entidades que desempeñan la función de creación de capacidad y su proporción en la ATCCRC total es reducida. En todo caso, la OMC desempeña otras dos funciones importantes en relación con la ATCCRC. En primer lugar, tiene una participación fundamental en varias iniciativas multilaterales conjuntas, a saber, el Marco Integrado, el Programa Integrado Conjunto de Asistencia Técnica (JITAP), el Centro de Comercio Internacional y la base de datos OCDE/OMC sobre ATCCRC. En segundo lugar,

la Secretaría de la OMC tiene un papel de vanguardia en la tarea de promover y catalizar la acción de los donantes en materia de ATCCRC. La Secretaría y el Director General de la OMC han sido paladines de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio. En septiembre de 2007 el Director General de la OMC presidió una conferencia de promesas de contribuciones para el Marco Integrado mejorado. La Secretaría de la OMC sirve también de centro para la información sobre asistencia relacionada con el comercio al sector del algodón en África central y oriental. Más recientemente, se ha hecho cargo de la función de reunir y facilitar información acerca de la nueva evaluación de las necesidades de facilitación del comercio.

Fuera de los donantes multilaterales ya mencionados, los donantes y entidades que prestan ATCCRC incluyen también organizaciones y bancos de desarrollo regionales, otros organismos especializados y voluntarios de las Naciones Unidas, diversos organismos públicos bilaterales y el sector no gubernamental, con inclusión de organizaciones no gubernamentales, empresas consultoras privadas, centros académicos, instituciones de investigación y grupos industriales.

A partir de 1995 tanto la escala como el alcance de la ATCCRC se han ampliado considerablemente, impulsados en buena parte por los compromisos contraídos en 2001 con un Programa de Doha para el Desarrollo. Durante la mayor parte del decenio pasado, el examen de la ATCCRC se ha concentrado en dos ámbitos básicos:

- La política y regulación del comercio, que incluye la formación de funcionarios de comercio, la ayuda a gobiernos para que cumplan los acuerdos comerciales, la observancia de las normas y los estándares y la creación de capacidad de negociación.

- El desarrollo del comercio, que incluye servicios de apoyo para el comercio, la promoción de las finanzas y la inversión, la promoción del comercio y la realización de análisis de mercado.

Entre 2001 y 2007 se estima que se gastaron en total en estas dos categorías –política y regulación del comercio y desarrollo del comercio– 13.000 millones de dólares EE.UU. Además, los donantes han hecho importantes inversiones en infraestructura necesaria para el comercio, tal como transporte, caminos, puertos, almacenamiento, comunicaciones y energía. El lanzamiento de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio ha hecho que se prestara más atención al desarrollo de la infraestructura relacionada con el comercio y que se contrajeran compromisos de prestar ayuda a actividades que apunten a formar capacidad productiva de oferta y apoyar el ajuste relacionado con el comercio.

Las reformas ya introducidas o en curso

Los problemas básicos a que se hace frente con la mayor parte de la ATCCRC consisten en que su orientación depende excesivamente de los donantes y sus destinatarios no la perciben como algo propio. En el último decenio, en diversas evaluaciones hechas por

donantes y expertos independientes se han puesto de manifiesto graves deficiencias en el diseño, la calidad y la prestación de la ATCCRC que dimanan de este hecho. Los problemas fundamentales que se mencionan normalmente en la bibliografía consisten en que no se evalúan y explicitan debidamente las necesidades de los países receptores; una escala insuficiente; la previsibilidad y continuidad de los fondos; el contenido sesgado de la asistencia y el asesoramiento; falta de evaluación y de coordinación entre los donantes; diseño y ejecución de la asistencia de baja calidad; falta de efectividad en la ATCCRC; difícilmente se percibe como algo propio a nivel local; escaso apoyo a la capacidad local y utilización excesiva de consultores locales y escasa relación con las estrategias más amplias de desarrollo de los países receptores.

Estas inquietudes han hecho que los donantes y los receptores tomasen numerosas medidas para alinear mejor las prioridades de la ATCCRC a las necesidades de los países en desarrollo en materia de comercio y desarrollo. Ello ha incluido intentos de lograr una participación más efectiva de los países en desarrollo en la planificación y prestación de la ATCCRC en los planos mundial, regional y nacional. Para promover una ATCCRC que obedezca más a la demanda, los donantes se han comprometido a observar en mayor medida los principios de eficacia de la ayuda enunciados en la Declaración de París, establecer una relación más estrecha con las estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza, aumentar la previsibilidad, mejorar la coordinación entre ellos, hacer más evaluación, mejorar la evaluación previa de las necesidades y asignar mayor importancia a los planteamientos regionales.

Se han introducido también reformas concretas a las iniciativas básicas de ATCCRC a nivel multilateral. La Secretaría de la OMC ha adoptado diversas medidas para mejorar la calidad de la ATCCRC que presta. También se ha reformado dos veces el JITAP para atender mejor a las necesidades de los países en desarrollo en África. Además, los limitados resultados del Marco Integrado han hecho que los gobiernos, tras varios años de debates, formulen recomendaciones para un Marco Integrado mejorado (MIM), que comenzará a fines de 2007. El MIM establece una asociación más efectiva entre las partes interesadas a nivel nacional de los países en desarrollo, los donantes y los mecanismos de financiación internacional y el establecimiento de disposiciones nacionales para la ejecución, que prestarán apoyo a la entidad nacional encargada de esta asistencia.

Problemas de gestión que aún subsisten

A pesar de los intentos por mejorar la gestión de ATTCRC y lograr que obedezca en mayor medida a la demanda, subsisten varios problemas importantes de gestión: 1) el control de los donantes sobre los recursos y 2) la escasa apropiación nacional.

2. Control de los donantes sobre los recursos

Diferencia entre las necesidades y los compromisos en materia de ATCCRC

Si bien ha habido un aumento general de la financiación para la ATCCRC desde 2002, los recursos siguen estando por debajo de lo que necesitan los países en desarrollo para aprovechar los posibles beneficios de su participación en el sistema de la OMC. Desde el lanzamiento de la Iniciativa de Ayuda para el Comercio, varios países desarrollados han prometido aumentar la asistencia para el desarrollo relacionada con el comercio. En 2006 el G-8 fijó un objetivo de 4.000 millones de dólares para 2010, pero sin precisar el alcance de las actividades incluidas en esa cifra y si ella constituiría apoyo nuevo y adicional a los países. La medida en que estas promesas y otras ulteriores de distintos países representarán en la práctica un mayor gasto en ATCCRC es incierta y también lo es la perspectiva de que los gobiernos cumplan esos objetivos. En particular, se han suscitado cuestiones acerca de si la asistencia para infraestructura "relacionada con el comercio" representará recursos nuevos o simplemente un nuevo nombre para la asistencia para el desarrollo que ya se presta en la materia. Otra cuestión se refiere a que el nuevo apoyo que se preste a la asistencia para el desarrollo relacionada con el comercio no debería desviar recursos de otras importantes prioridades de desarrollo.

El compromiso de los donantes con las iniciativas multilaterales de ATCCRC es dispar

Hay grandes diferencias en el porcentaje de apoyo que los países desarrollados prestan a iniciativas de ATCCRC multilateral. Después de Doha, muchos países aumentaron su participación en iniciativas y programas multilaterales. Los países que más apoyo prestan, con mucho, a la ATCCRC multilateral son Suiza, Suecia, Noruega, los Países Bajos y el Reino Unido; los Estados Unidos y el Japón, en cambio, están muy a la zaga. Si bien las diversas iniciativas multilaterales dedican un volumen considerable de recursos a las evaluaciones de las necesidades y a la formulación de estrategias nacionales en materia de ATCCRC, la proporción de las actividades de ATCCRC que los propios donantes consideran relacionadas con esos procesos multilaterales de fijación de prioridades es decepcionantemente baja. En la base de datos sobre ATCCRC de la OCDE/OMC, las actividades que, según indicaban los donantes, estaban relacionadas en 2005 con el Marco Integrado equivalían a un total de 131,7 millones de dólares. En el mismo año, se consignó en la base de datos que el monto total destinado a actividades de ATCCRC era de 3.160 millones de dólares.

El apoyo de los donantes no es previsible ni sistemático

La financiación de la ATCCRC está sometida al firme control de los donantes y sujeta a las vicisitudes de sus procesos presupuestarios y los cambios en sus prioridades en materia de política exterior y comercial. El apoyo de los donantes a la ATCCRC relacionada con el comercio fluctúa considerablemente de un año a otro. En algunos casos, las grandes fluctuaciones pueden indicar el suministro en un solo año de una gran cantidad de fondos

para actividades multianuales. Sin embargo, si se pasa revista detalladamente a los resúmenes de las actividades de los donantes en los países queda de manifiesto que en la mayoría de los casos se trata de una gran cantidad de proyectos de corta duración y que han de tener lugar una sola vez sin un marco multianual. La falta de una financiación sistemática y previsible reduce la capacidad de los países receptores para formular un planteamiento sistemático a fin de planificar una mayor capacidad comercial.

Las prioridades son fijadas por los donantes

Si bien la mayoría de los donantes afirma que los países en desarrollo deberían ir a la vanguardia en el diseño, la orientación, el foco y la ejecución de la ATCCRC, en realidad siguen asignando los recursos según sus propias prioridades nacionales. Como ya se ha señalado, la mayoría de los gobiernos prefiere encauzar la mayor parte de su ATCCRC en forma bilateral, con lo que tienen la mayor posibilidad de alinearla a sus propias prioridades. Incluso cuando se asignan fondos a iniciativas multilaterales como el Marco Integrado, los donantes siguen en algunos casos eligiendo elementos de una lista de necesidades a fin de destinar fondos a los proyectos que se ajustan más a sus propias prioridades.

Habida cuenta de la discusión sobre la forma en que los países en desarrollo cumplen sus obligaciones dimanantes de la OMC, no resulta sorprendente que haya toda una serie de donantes que prestan ATCCRC con la esperanza de ejercer influencia en la interpretación y aplicación de las normas de la OMC. Los organismos bilaterales suelen contratar empresas consultoras privadas y organizaciones industriales para prestar ATCCRC que promuevan sus intereses en los países receptores. Muchas de esas entidades también imparten asesoramiento en forma independiente utilizando sus propios recursos. En algunos casos, particularmente el del Acuerdo sobre los ADPIC, las organizaciones internacionales y los académicos prestan también activamente asistencia. En medio de esta competencia entre los donantes, particularmente cuando se cuestiona la interpretación de las normas de la OMC, hay que preguntarse cómo se determina lo que constituye un asesoramiento "neutral". Por más que se pueda decir que sea más neutral que la ATCCRC de fuentes bilaterales, los críticos suelen señalar acertadamente que el asesoramiento que se califica de neutral en demasiados casos no hace más que promover una perspectiva de los Acuerdos de la OMC orientada únicamente hacia la observancia. Otra crítica consiste en que este asesoramiento "neutral" tal vez no ponga a los países en condiciones de enfocar el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de la OMC de una manera que respalde sus objetivos de desarrollo. En el caso del Acuerdo sobre los ADPIC, por ejemplo, se ha constatado en estudios que ni la OMC ni la OMPI han impartido en los países en desarrollo un asesoramiento cabal acerca de la flexibilidad y las opciones que les abre ese Acuerdo para cumplirlo de manera que promueva su desarrollo y, en particular, atienda a sus necesidades de salud pública.

3. Escasa apropiación nacional

Escaso apoyo a la capacidad local

En demasiados casos los donantes prefieren la ATCCRC de corta duración, que se preste una vez o sea autónoma en comparación con las inversiones a largo plazo en instituciones locales y procesos duraderos de política comercial en los países en desarrollo. Además, los donantes siguen utilizando sus propios consultores, directores de proyectos y entidades del sector privado para realizar evaluaciones de las necesidades y prestar ATCCRC, en lugar de invertir en consultores, equipos de consejeros jurídicos, organizaciones no gubernamentales, universidades o grupos de reflexión de países en desarrollo para llevar a cabo esas tareas. La gran mayoría de la ATCCRC financiada por donantes bilaterales y multilaterales está destinada primordialmente a organismos de gobierno y se presta demasiado poco apoyo a organizaciones empresariales locales, instituciones nacionales de investigación, grupos de reflexión u organizaciones no gubernamentales del país a las que puede caber una función crítica a largo plazo en la tarea de ayudar a formular y aplicar la política comercial en el ámbito nacional. Los problemas son particularmente graves en el caso de la formación, en que la capacidad de absorción de los gobiernos es limitada.

Dificultades cuando se trata de donantes múltiples

A nivel nacional, los países en desarrollo hacen frente a la tarea de administrar la ATCCRC procedente del gran número de donantes que la prestan. A veces los gobiernos hacen frente al problema adicional de la competencia entre diversos donantes multilaterales y bilaterales. Además, suele haber donantes que no son Estados, como organizaciones no gubernamentales y grupos industriales, y que defienden sus propios intereses particulares con respecto a las políticas y las actividades del país.

La capacidad demasiado escasa para fijar las prioridades en materia de ATCCRC crea un círculo vicioso

Los gobiernos de países en desarrollo carecen en muchos casos de la capacidad de discernir y definir claramente sus propias necesidades en materia de creación de capacidad. En el plano internacional, las limitaciones de recursos hacen que los países en desarrollo tengan únicamente una participación marginal en algunos de los procesos fundamentales de adopción de decisiones a nivel multilateral sobre la ATCCRC, como el del Comité de Comercio y Desarrollo para determinar los planes de asistencia técnica de la OMC. En el plano nacional, el ámbito dentro del cual los gobiernos de los países en desarrollo pueden fijar las prioridades en materia de ATCCRC y aprovechar la que ya exista suele verse reducido por las limitaciones de recursos humanos. Así, en demasiados casos la evaluación de las necesidades de ATCCRC está a cargo de consultores externos que visitan el país durante varias semanas y no se da mayor importancia al establecimiento de procesos duraderos de consulta o participación con gobiernos y otras partes interesadas. Si bien se ha prestado considerable atención a la necesidad de establecer un nexo entre las evaluaciones de la

ATCCRC y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y otros procesos de planificación del desarrollo, resulta importante observar que también éstos son objeto de amplias críticas en la comunidad de desarrollo porque se considera que en esos procesos predomina el donante.

Prioridades para el debate en el futuro

Para que el sistema comercial reporte el máximo beneficio a los países en desarrollo, la ATCCRC debe apuntar a ponerlos en condiciones de inclinar la balanza de poder existente en la adopción de decisiones en el comercio, de actuar en forma independiente en lo que respecta a las reformas internas y de tener mayor poder en las negociaciones. Las prioridades para el debate en el futuro son las siguientes:

- *Prestar mayor apoyo para una ATCCRC que establezca procesos, instituciones y capacidad duraderos dentro y fuera de los gobiernos*

Para dar poder a los países en desarrollo en cuestiones comerciales es preciso prestar apoyo a la capacidad institucional a largo plazo tanto en sus gobiernos como en la sociedad en general. Es necesario que los gobiernos de los países en desarrollo puedan recurrir sistemáticamente a investigación, asesoramiento y pericia independientes en su propio país. Teniendo presentes estos objetivos, en la ATCCRC habría que prestar mayor atención al establecimiento de procesos internos de formulación de la política en que haya coordinación entre los distintos organismos de gobierno competentes y se celebren las consultas que sean necesarias con los parlamentos, el sector empresarial, las organizaciones no gubernamentales, los círculos académicos y los sindicatos. Un punto de partida en la tarea de respaldar el sentido de apropiación nacional y aumentar a largo plazo la capacidad debe consistir en mejorar la calidad de las evaluaciones de las necesidades que apuntan a establecer el marco para la ATCCRC, con inclusión de los estudios de diagnóstico del Marco Integrado mejorado. También debería haber una diversificación de los proveedores y receptores de asistencia en los países en desarrollo y habría que asignar prioridad a las organizaciones que ofrecen mayores posibilidades de prestar un asesoramiento independiente, que tenga en cuenta la situación del país y no esté obstaculizado por limitaciones burocráticas y por objetivos fijados por el donante.

- *Fortalecimiento de la ATCCRC orientada hacia el desarrollo*

Habida cuenta de las profundas divisiones que existen acerca del alcance preciso de las obligaciones dimanantes de la OMC y sus consecuencias para el desarrollo, la ATCCRC debería tener expresamente una orientación hacia el desarrollo en lugar de ser "neutral". Para que cumpla su propósito, hay que asignar prioridad a la asistencia técnica y la formación que ayuden a los países a determinar sus propios intereses nacionales con respecto a las normas y negociaciones de la OMC y evaluar las opciones que tienen para promover sus objetivos de desarrollo. Si, como se ha señalado antes, para dar poder a los países en desarrollo es preciso que la ATCCRC esté orientada hacia el desarrollo, habría que considerar

seriamente la posibilidad de reasignar a otras entidades los recursos de la OMC para ATCCRC en materia de política y regulación comerciales. Esos recursos de todas maneras deberían ser administrados en el plano multilateral (y no en el bilateral), pero por conducto de un organismo internacional que tenga un mandato expresamente orientado hacia el desarrollo en el sentido de dar orientación técnica a los países en desarrollo, como la UNCTAD, el PNUD o un nuevo organismo independiente creado para este fin. Es importante señalar que en todo caso sigue correspondiendo a la Secretaría de la OMC un papel importante en el ámbito de la ATCCRC y que debería seguir proporcionando a los Miembros información básica acerca de los Acuerdos de la OMC. Además, una función más limitada en la prestación de ATCCRC haría de la Secretaría de la OMC un defensor más creíble y convincente de la necesidad de aumentar la ATCCRC en general y darle mayor calidad, incluso a los efectos de un mayor apoyo a las iniciativas multilaterales en la materia. Además, la OMC puede mantener su función de facilitador y administrador del Marco Integrado, como se prevé en el Marco Integrado mejorado.

- *Mejorar la evaluación y supervisión independiente de la ATCCRC*

La prestación de ATCCRC es un componente crítico de los compromisos contraídos por los países desarrollados en los Acuerdos de la OMC. La base de datos OCDE/OMC constituye un importante paso hacia una mayor transparencia de la actividad de los donantes a este respecto. Muchos donantes, sin embargo, no proporcionan información completa y oportuna o a veces lo hacen demasiado tarde para que sea útil a efectos de que no haya duplicación. Habría que redoblar los esfuerzos por asegurarse de que la información reunida en la base de datos sea analizada y distribuida en forma que resulte útil a las delegaciones en Ginebra. Por ejemplo, la base de datos podría constituir una útil fuente de información para un proceso ampliado del examen de las políticas comerciales que observara también el grado en que los países desarrollados cumplen sus compromisos en materia de ATCCRC. Otra opción podría consistir en encomendar a un pequeño organismo independiente que publicara información acerca del desempeño de cada donante. También habría que considerar las propuestas relativas a evaluaciones *ex post* y *ex ante* por los pares de la ATCCRC. En este caso, lo más importante debería ser la contribución general de los proyectos de ATCCRC al objetivo de que los países establezcan políticas, instituciones e iniciativas comerciales que promuevan su desarrollo.

4. Preguntas y observaciones del público

La función de negociación

Las deliberaciones del panel sobre la función de negociación de la OMC se centraron en el crecimiento de las coaliciones en el sistema comercial, su repercusión en la participación de los países en desarrollo y las prácticas de formación de consenso y los problemas continuos a que hacen frente las coaliciones en las negociaciones.

Todos los panelistas coincidieron en que en los 10 últimos años habían proliferado las coaliciones de países en desarrollo, fenómeno que tenía importantes consecuencias para el sistema comercial. El Sr. Alejandro Jara, Subdirector General, explicando el aumento de la negociación mediante coaliciones, se refirió al alcance y la naturaleza obligatoria cada vez mayores de la regulación comercial en la OMC (en comparación con el GATT) y señaló que la tendencia hacia una mayor liberalización de la economía significaba que el sistema multilateral de comercio cobraba mucha más importancia para los países en desarrollo. Al hacerse más apremiante la necesidad de participar en las negociaciones, surgieron las coaliciones como medio eficaz para que esos países aumentaran su capacidad de negociación. Con respecto a las coaliciones existentes en la OMC, Ricardo Meléndez Ortíz observó que había 35 en las negociaciones sobre agricultura, 8 en las negociaciones sobre el acceso mejorado, 25 en las relativas a los servicios y 13 en negociaciones que abarcaban distintos problemas o cuestiones.

Se debatió qué beneficios reportaba la negociación por coaliciones y cuáles eran sus efectos en la participación en la OMC. El Embajador Valles sostuvo que las coaliciones tenían un importante papel en la formulación de los programas al asegurar que las negociaciones incluyeran cuestiones de interés para los países en desarrollo. El Embajador Maruping destacó que para los países menos adelantados era imperativo establecer coaliciones en razón de sus limitados recursos humanos, la falta de conocimientos técnicos y el apoyo insuficiente que sus delegaciones recibían de los gobiernos nacionales. Al mancomunar los recursos en torno a un programa común, los miembros del Grupo de países menos adelantados hacían oír mejor su voz en la OMC; los países débiles son más fuertes cuando actúan de consuno.

Los panelistas observaron además que las coaliciones habían dado a los países en desarrollo mayor acceso a la información en el sistema comercial por dos medios, al aumentar su capacidad analítica y de investigación para formular propuestas y al hacer más transparentes los procesos de consulta dentro de la OMC. El Embajador Maruping señaló que, a partir del derrumbe de las conversaciones del G-4 (entre la Unión Europea, los Estados Unidos, la India y el Brasil) en junio de 2007, los presidentes de comités de negociación de la OMC habían tratado de nuevo de incluir a los coordinadores de coaliciones de países en desarrollo en negociaciones en grupos pequeños (las llamadas negociaciones de la "sala E") para formar consenso en el proceso multilateral.

Se hizo referencia también a los problemas que planteaba la negociación por las coaliciones. El Embajador Valles sostuvo que las negociaciones no habían llegado a un nivel en que las coaliciones actuaban en calidad de plataformas seguras para una representación conjunta. Los panelistas indicaron que, a medida que la Ronda de Doha avanzaba hacia su conclusión y se intensificaban las negociaciones sobre compensaciones recíprocas, los países iban a hacer valer cada vez más sus propios intereses nacionales, lo que haría difícil que las coaliciones mantuvieran su unidad. Sheila Page formuló preguntas acerca del papel que desempeñarían unos pocos países en desarrollo de gran tamaño en el final de las negociaciones, habida cuenta de su participación cada vez mayor en pequeños grupos informales, como el G-4 y el G-6.

Seguimiento

El debate sobre el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales y el seguimiento en general se centró en tres cuestiones fundamentales: en qué deberían consistir los exámenes desde el punto de vista de la política económica y sus efectos; cómo debían realizarse y qué había de hacerse a título de seguimiento.

Respecto de la primera cuestión, un panelista observó que la División de Exámenes de las Políticas Comerciales no contaba con un número de investigadores suficiente como para llevar a cabo un análisis a fondo de las políticas de los miembros. Se señaló además que las asimetrías en la información eran también resultado de las lagunas en el proceso de notificación. Sin una actualización periódica de los cambios en las políticas de los miembros no sólo persistirían las lagunas de información sino que los miembros no estarían en condiciones de defender sus derechos.

Otro panelista sostuvo que el MEPC debería tener un alcance más amplio de manera de examinar más atentamente las políticas de los países desarrollados. Por una parte, ello podría hacerse evaluando si los países desarrollados cumplían las obligaciones respecto de los países más pobres que les imponía el régimen comercial. Esas evaluaciones se referirían también a la contribución de los países ricos en la negociación de normas comerciales más justas. En este contexto, otro participante sostuvo que había que examinar también el desempeño de los países desarrollados en las actividades de asistencia técnica, si aportaban las sumas prometidas de manera previsible y coordinada y si seguían tomando las decisiones en cuanto a la creación de capacidad.

Otro punto de vista sobre el contenido de los exámenes se refería a la cuestión del objetivo de la OMC y los valores que propugnaba. Según un panelista, la OMC no sólo debía proteger a unos países de otros sino que también debía protegerlos de sí mismos. En otras palabras, un planteamiento normativo de la evaluación de las políticas comerciales no tenía que referirse únicamente a las normas comerciales sino también a los efectos más amplios en el desarrollo sostenible.

El debate sobre el proceso de examen puso de manifiesto la necesidad de introducir mejoras a nivel tanto de los países como de la OMC. Un participante dijo que era necesario terminar con la práctica de "exámenes negociados". Era partidario en cambio de un proceso más participativo con un mayor número de partes interesadas. Haciéndose eco de ello, otro panelista insistió en que correspondía a los parlamentos una función esencial en la formulación de las políticas comerciales y que éstos debían ejercer mayor influencia sobre esas políticas y supervisar en mayor medida su aplicación y sus efectos.

Se criticaron también las reuniones de examen y un panelista señaló que "los embajadores a veces son demasiado amables entre sí". Indicó asimismo que resultaba difícil a los representantes de los países digerir todos los datos que figuraban en los informes. Era necesario, en consecuencia, alentar a los países en desarrollo a hacer más preguntas para

aclarar las políticas de los miembros. Se sugirió también que hubiese una lista de expertos independientes que hicieran de ponentes. Por último, los participantes querían que las reuniones de examen fuesen abiertas e incluyentes y uno sugirió que podrían incluso ser difundidas en Internet.

En cuanto a la última de las cuestiones, el resultado de los exámenes, los participantes reconocieron en primer lugar que éstos realmente eran útiles para ayudar a los países a entender sus políticas, explicarlas a otros y resistirse a las presiones proteccionistas dentro de ellos. Un panelista sugirió que los países ejercieran mayor presión entre sí y dio el ejemplo de las propuestas para aprobar una norma que hiciere obligatorio formular notificaciones en el curso de las negociaciones sobre la pesca, con la presunción subyacente de que un país, si no notificaba, había incumplido las normas comerciales. Otro dijo que los exámenes podían cumplir un propósito constructivo al identificar las mejores prácticas en diversos países que podían ayudar a los miembros a formular una legislación comercial apropiada. Por último, era necesario encontrar medios de establecer un vínculo entre las cuestiones planteadas en los exámenes y el proceso de negociación.

Creación de capacidad

El debate sobre la creación de capacidad se refirió a varios temas. El Embajador Ismail señaló que en el primer examen independiente de la creación de capacidad en la OMC, realizado por el Comité de Comercio y Desarrollo, había quedado de manifiesto que la Secretaría de la OMC había logrado buenos resultados en cuanto a la prestación de ATCCRC en algunos aspectos (como la información sobre los acuerdos comerciales), pero no en otros (como el de dar poder a los países en desarrollo para negociar). Observó que la información era un insumo esencial para formar capacidad analítica y de negociación, pero había que organizarla de manera coherente con otros insumos para cerciorarse de cumplir estos objetivos. El Embajador Ismail observó que la cantidad de ATCCRC era importante, pero también lo era la cuestión de quién tenía el control respecto de la fijación de prioridades en la creación de capacidad y de la forma en que se prestaba esa asistencia técnica. Destacó que, para asegurarse de que la creación de capacidad no constituyese otro instrumento de propaganda para algunos sino que atendiera debidamente a las necesidades de los países, la ATCCRC debía proporcionarse en forma transparente en un proceso multilateral.

El Embajador Maruping puso de relieve la importancia de la creación de capacidad para los países más pobres del sistema de la OMC. Destacó que, además del pequeño número de representantes de los países en desarrollo, revestía también importancia fundamental su calidad y su capacidad para prestar apoyo a los embajadores. Señaló que muchas de las delegaciones más pequeñas tenían una relación débil con los gobiernos y, por lo tanto, no contaban con mayor apoyo para la amplia variedad de temas que se negociaban, especialmente en comparación con las delegaciones de países desarrollados que podían tener un grupo de personas especializadas en cada uno de los temas del programa.

Alejandro Jara, hablando a título personal, señaló que, a su juicio, la mejor manera de dar formación a los negociadores de países en desarrollo consistía en incluirlos en las negociaciones. En el caso de los países con limitaciones de recursos, sostuvo que los Miembros de la OMC deberían sufragar su representación en Ginebra, su formación y el establecimiento de contactos con los gobiernos.

Ricardo Meléndez Ortíz destacó la necesidad de que la ATCCRC respaldara procesos en los países en desarrollo para determinar cuáles eran sus intereses, explicitar sus necesidades y participar luego en las negociaciones. Lo importante debería ser poner a los participantes que no formaran parte de gobiernos, entre ellos los círculos empresariales y académicos, los centros de investigación y las organizaciones no gubernamentales, en condiciones de hacer las veces de fuente duradera de asesoramiento sobre política comercial para el gobierno. Un objetivo concreto y conexo debería consistir en encauzar un mayor volumen de recursos directamente a investigadores independientes de esas organizaciones para que realizaran investigaciones relacionadas con el comercio. Puso de manifiesto la importancia de la formación de instructores en los países y en la investigación académica. En la OMC, destacó la tendencia hacia un mayor volumen de ATCCRC para atender las necesidades relativas a los ajustes, que calificó de muy importante, y expresó su apoyo a las iniciativas para establecer en la OMC un sistema multilateral que examinara sistemáticamente la relación entre la prestación de la asistencia y los objetivos. Más en general, observó que el debate sobre la creación de capacidad debía estar configurado en torno a debates más amplios acerca de la capacidad que necesitan los países para funcionar en los mercados mundiales y en el sistema. Insistió en que en el entorno posterior a Doha subsistirían los desafíos de atender a las necesidades de asociados dispares, lo cual podría requerir distintas configuraciones del proceso de adopción de decisiones, con inclusión de la forma en que se celebran las negociaciones y se fija el programa y de la aplicación de las normas.

Harlem Désir reiteró la importancia de tener en cuenta a los parlamentos como destinatarios de actividades de creación de capacidad a fin de que participen mejor en la formulación de la política comercial en los planos nacional e internacional. Mencionó las distintas prácticas de los países a este respecto y los intentos de la Unión Interparlamentaria de crear capacidad entre los parlamentos acerca de cuestiones de comercio. Sostuvo que cabía a la OMC una función en la tarea de difundir información acerca de algunas de las mejores prácticas de los países en cuanto a la participación de los parlamentarios en los procesos de formulación de la política comercial, así como la función de enunciar algunas de las prácticas mínimas para su examen. Sostuvo, por ejemplo, que había que animar a los gobiernos a presentar informes a los parlamentos y consultarles a intervalos periódicos durante las negociaciones. Sostuvo también que respecto de cuestiones tales como la salud pública, la educación, los servicios públicos y la cultura, los parlamentarios podían ayudar a promover una mayor coherencia entre las políticas a nivel nacional y entre las obligaciones internacionales. Puso de relieve las propuestas de establecer una asamblea parlamentaria reconocida en la OMC, señalando que un mecanismo de esa índole podía disipar algunas de las tensiones más difíciles en las negociaciones comerciales al promover el diálogo y el debate.

El debate sobre la creación de capacidad dio lugar a diversas preguntas y observaciones de los asistentes. Sheila Page mencionó los esfuerzos por mejorar la supervisión de la ayuda, con inclusión de las propuestas de la OCDE de modificar su base de datos OCDE/OMC y de establecer un nuevo sistema de supervisión para donantes y receptores en la OMC. Destacó el problema de que los donantes y las organizaciones no gubernamentales formularan el programa e instó a que se examinara más a fondo qué se podría hacer para prestar mayor apoyo a los países sin hacerles al mismo tiempo imposiciones. Un participante del Níger destacó los problemas fundamentales a que hacían frente los representantes no anglófonos de gobiernos, parlamentos, círculos industriales y la sociedad civil en el contexto de la OMC. Señaló que la enorme mayoría de la documentación sobre política comercial internacional, con inclusión de análisis preparados por académicos y organizaciones no gubernamentales, beneficiaba a quienes tenían el inglés como idioma primario en detrimento de los demás. Refiriéndose en términos más generales a cuestiones de gobernanza, sostuvo que la OMC y otras entidades del sistema internacional no hacían frente a problemas políticos tan fundamentales como eran la inseguridad, la violencia, el conflicto y el tráfico de drogas en muchos países en desarrollo. Algunos participantes preguntaron también cuál era la postura de la Secretaría de la OMC respecto de la idea de una asamblea parlamentaria y si se habían hecho exámenes sistemáticos de la ATCCRC desde el punto de vista de los países menos adelantados.

5. Conclusiones y camino a seguir

La sesión consistió en un rico debate de diversos aspectos de la gobernanza de la OMC y las reformas posibles. Cabe señalar varias conclusiones generales. En primer lugar, la función de negociación de la OMC avanza hacia un sistema muy distinto del que se pensó en la Ronda Uruguay. El Embajador Ismail sostuvo que, a medida que aumentaba el número y la influencia de las coaliciones, la investigación sobre esta dinámica era útil para lograr una mayor participación de los países en desarrollo en las negociaciones. Todos los ponentes alentaron a académicos y profesionales a prestar mayor atención a la forma de afianzar a las coaliciones, a los tipos de grupos que habían resultado eficaces y a la forma en que una asistencia técnica y una creación de capacidad con fines muy precisos podían apoyar más a las coaliciones de Estados débiles. En segundo lugar, en cuanto al tema del examen de las políticas comerciales, se puso de manifiesto un número de problemas relacionados con el producto, el proceso y los resultados del sistema de información de la OMC y se formuló una serie de sugerencias que apuntaban a reforzar el mecanismo en beneficio de los países pobres y a promover el desarrollo sostenible. En tercer lugar, para mejorar la ATCCRC será necesario el liderazgo de los países en desarrollo para impulsar una asistencia técnica de esa índole más efectiva, así como medidas a nivel nacional para explicitar mejor las necesidades y aprovechar los recursos disponibles en la materia. Las prioridades a largo plazo incluyen la necesidad de prestar mayor atención a la tarea de desvincular los recursos de la ATCCRC de las prioridades y las presiones políticas de los donantes, promover un asesoramiento orientado hacia el desarrollo, aumentar la cantidad y la calidad de la ATCCRC y poner a los países en desarrollo más firmemente al timón.

B. Encauzar la globalización: desglose del concepto, *Sesión organizada por el Centro Nacional de Investigación del Comercio Internacional*

Informe preparado por el Dr. Manfred Elsig, Instituto Mundial de Comercio, Berna, e Instituto Superior de Altos Estudios Internacionales, Ginebra

Resumen

Las sesiones obedecían al propósito principal de examinar la función que cabe a las ideas y los principios rectores en la regulación de la economía mundial. Siempre ha habido palabras de moda que compiten para describir las políticas clave de las instituciones de Bretton Woods (el Consenso de Washington, el liberalismo incrustado, por ejemplo). Sin embargo, los conceptos no deben obedecer únicamente a fines descriptivos, sino que también imparten orientación y sirven de justificación para políticas que están surgiendo. Se trató de desglosar el concepto de encauzar la globalización y de que comprendiéramos mejor la forma en que conceptos tales como el de encauzar la globalización eran utilizados en los debates y las negociaciones por diversos participantes y cómo se difundían en el sistema

Sirvieron de guía las preguntas siguientes ¿cuál es el papel de las ideas en la política internacional? ¿Quién inventó el concepto de encauzar la globalización, es un concepto europeo? ¿Cómo se interpreta el concepto de "encauzar la globalización? ¿Se limita el concepto a la OMC; cómo lo manejan otras organizaciones económicas internacionales como el Banco Mundial, el FMI o la UNCTAD, por ejemplo? ¿Hay convergencia o divergencia en su utilización? ¿Cómo interpretan el concepto los países en desarrollo, en qué sentido es distinto de conceptos tales como el espacio de política? ¿De qué manera influyen estos conceptos en las ideas acerca de la reforma del sistema en general?

Los panelistas se refirieron a las preguntas que anteceden desde distintos ángulos y formularon puntos de vista que plantearon un interesante debate.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Profesora Sophie Meunier, Universidad de Princeton, Estados Unidos de América

¿Dirigir la globalización? La Unión Europea en las negociaciones comerciales internacionales

La globalización asusta a muchos europeos. La pregunta que se hacía en Europa a finales de los años noventa era ¿se puede hacer algo para contener esta amenaza y hay medidas concretas de política que puedan "dirigir" la globalización? Los gobiernos de los países de Europa, individualmente, no eran suficientemente fuertes como para hacer frente a la globalización por sí mismos. Sin embargo, había una convicción común en el

sentido de que la Unión Europea podía hacer oír su voz cuando se tratara de dar forma a la globalización, especialmente en vista de que la liberalización de la economía ha sido una parte tan fundamental de la experiencia con la integración europea. Después de todo, Europa ha creado y dirigido la variante de regionalismo más lograda en el mundo.

El término "globalización dirigida" empezó a formar parte del discurso europeo por primera vez en septiembre de 1999, cuando Pascal Lamy lo introdujo en sus audiencias en el Parlamento Europeo como base ideológica de su futuro cargo de Comisario Europeo para el Comercio. Congregó a Estados con distintos intereses comerciales en torno a la "globalización dirigida", concepto suficientemente ambiguo como para ser atractivo para todos, desde cada uno de los Estados miembros hasta los diversos actores sociales. A fin de convertir la doctrina en política, la Dirección de Comercio de la Comisión de la Unión Europea ha establecido una gran variedad de instrumentos para dirigir la globalización mediante negociaciones comerciales internacionales. En algunos casos se trata de tomar la ofensiva en el sentido de que la globalización tenga lugar en condiciones impuestas por los europeos y que otros países se ajusten a las normas europeas. Otros instrumentos sirven para una acción defensiva, en el sentido de que las presiones y los problemas externos que conlleva la globalización tengan el menor efecto negativo y de perturbación posible en los ciudadanos europeos.

Cinco instrumentos en particular han contribuido a esta estrategia europea de dirigir la globalización mediante el comercio.

1. Establecer un conjunto de normas comerciales restrictivas
2. Promover el multilateralismo
3. Ampliar la definición de cuestiones comerciales sujetas a la formulación de normas
4. Exportar el modelo de la Unión Europea
5. Redistribuir los beneficios y los costos de la globalización

Dirigir la globalización es un objetivo a largo plazo. Incluso si la Unión Europea lograra poner en práctica todas sus estrategias, los beneficios tardarían en manifestarse en el futuro. No ocurre así con los objetivos más tradicionales de la política comercial, como la reducción de las barreras arancelarias o las subvenciones a la exportación, que surten un efecto casi inmediato. Una cuestión central para la política comercial europea consiste en que esos objetivos a largo plazo suelen ser contradictorios con los objetivos a corto plazo y, en muchos casos, redundan en detrimento de ellos.

Estas contradicciones son múltiples. Con respecto a la cuestión de dar poder a la OMC, la doctrina de la "globalización dirigida" postulaba que había que establecer reglas claras y que los participantes debían estar sujetos a restricciones en una organización muy regulada. Sin embargo, existe la paradoja básica de que las mismas instituciones mundiales que tantas veces la Unión Europea trata de reforzar han acelerado la globalización a medida que la dirigían y, por lo tanto se han convertido en blanco de ataques y han perdido legitimidad política.

Otra contradicción conexa se refiere al apoyo de la Unión Europea al aumento del número de Miembros de la OMC. A medida que éste crecía, se reducía la influencia de la Unión Europea en las negociaciones y un mayor número de países desempeñan hoy una función crucial en ellas, en muchos casos en detrimento de la Unión Europea.

El apoyo de la Unión Europea a las negociaciones multilaterales y su cuasi moratoria sobre otras formas de acuerdos comerciales han resultado costosos y contradictorios. Al centrarse exclusivamente en el multilateralismo, la Unión Europea se ha quedado sin otra opción, precisamente en una época en que los Estados Unidos y muchos países de Asia comenzaban a negociar una cantidad de acuerdos bilaterales.

Más aún, la multiplicación de regímenes especiales y acuerdos institucionales concretos con algunos grupos de países está sembrando la confusión e introduciendo conflictos entre las diversas obligaciones institucionales de la Unión Europea y, con el tiempo, puede desembocar en conflictos formales de normas, con consecuencias políticas. ¿Cómo se han de resolver estos conflictos, habida cuenta de que no hay una jerarquía en el sistema internacional? A largo plazo, estos conflictos podrían debilitar los intentos europeos de dirigir la globalización porque diluyen la verdadera utilidad de las normas: si una decisión nunca es definitiva porque puede ser impugnada en otra jurisdicción, las normas ya no tienen tanto poder.

Por último, no está claro que los esfuerzos de la Unión Europea por establecer regímenes comerciales especiales en favor de los países en desarrollo hayan arrojado resultados desde el punto de vista del poder de negociación en las negociaciones comerciales multilaterales. Desde un punto de vista racional, es posible entender la estrategia de redistribuir los beneficios de la globalización a los países más pobres como forma de hacerse de aliados en el sistema multilateral. Sin embargo, en muchas ocasiones en el curso de la Ronda de Doha, la Unión Europea se vio acusada y aislada.

En vista del costo y las contradicciones que entrañaba la utilización de las negociaciones comerciales internacionales para el objetivo a largo plazo de dirigir la globalización, la Comisión procedió a revisar en el otoño de 2006 su doctrina sobre la política comercial, proceso que culminó en la estrategia de una "Europa global". En lugar del objetivo más elevado pero distante de dirigir la globalización, el objetivo inmediato primario de la política comercial de la Unión Europea consiste actualmente en crear mercados en el extranjero para las empresas europeas. En todo caso, por más que en la retórica de la Unión Europea haya dejado de existir la globalización dirigida, ésta subsiste, ahora en la OMC.

(b) Dr. Heribert Dieter, Instituto Alemán de Asuntos Internacionales y Seguridad, Berlín, y miembro de la Comisión Warwick

La diferencia de opiniones en Asia y América acerca de la forma de encauzar la globalización

Cuando se habla de encauzar la globalización, lo primero que hay que tener en cuenta es el alcance de la tarea, que consiste en hacer frente a los efectos no deseados y mantener al mismo tiempo los efectos positivos, esto es, la dinámica económica que ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de mucha gente, especialmente en los países en desarrollo de Asia.

Naturalmente, el problema siguiente consiste en identificar qué efectos de la globalización no son deseados. Habría que preguntar en primer lugar si la liberalización del comercio como tal es un hecho negativo. Si bien algunos observadores han venido afirmándolo en el pasado, entre ellos, organizaciones no gubernamentales que tratan de ayudar a los pobres, se está haciendo cada vez más evidente que el comercio internacional puede contribuir a mejorar las condiciones de vida de millones de habitantes de países en desarrollo. Por más que la liberalización del comercio como tal no sea suficiente, es evidente que un gran número de los países han aprovechado las ventajas de la globalización para desarrollarse, aunque han establecido un marco interno para el desarrollo. Las cuestiones de gobernanza interna ocupan un lugar central en la capacidad de una economía para aprovechar el potencial del comercio internacional. Podemos ver aquí una gran diferencia entre los países de Asia que han obtenido buenos resultados y los de África que no lo han hecho.

En esencia, los países que han aprovechado una división más profunda del trabajo han utilizado la globalización y establecido medidas nacionales para encauzarla. Si se dirige la mirada hacia Corea del Sur, China y Viet Nam, quedan de manifiesto similitudes notables. Los tres países han obtenido buenos resultados de la globalización y la han aprovechado para su desarrollo nacional. Corea del Sur, por ejemplo, antes de 1945 era una colonia del Japón sometida a gran explotación. Después de la segunda guerra mundial, el PIB per cápita era mucho más bajo que en muchos países de África. En la actualidad Corea del Sur ocupa el decimosegundo lugar entre las economías más grandes del mundo y genera un PIB per cápita del orden de los 18.300 dólares (cifras correspondientes a 2006). Naturalmente, Corea del Sur no abrió a tontas y a locas su economía, pero sí utilizó el comercio para desarrollarse.

Otra historia similar es China, actualmente la fábrica del mundo. Es probable que pronto China supere a Alemania como el mayor exportador del mundo. Naturalmente, el país hace frente a grandes problemas como, por ejemplo, la desastrosa situación ambiental. Sin embargo, ha logrado sacar a 400 millones de personas de la pobreza absoluta, lo que, como huelga decir, no es poca cosa. Es difícil imaginar cómo China podría haberlo logrado sin integrarse en la economía mundial. China, al igual que Corea del Sur, tampoco ha abierto su economía a tontas y a locas. En primer lugar, ha seguido imponiendo grandes restricciones a las corrientes de capital. La entrada de divisas no puede desestabilizar la

economía del país y los ahorros de los ciudadanos chinos no pueden salir fácilmente del país.

Más notable aún es el auge de Viet Nam. Cuando las fuerzas de los Estados Unidos salieron del país en 1975 dejaron tras sí un país devastado. El país había pasado por una guerra traumática y mucha gente había perdido la vida o había huido al extranjero. A partir de 1985, aproximadamente, el país ha registrado una respetable revitalización. También en este caso el comercio ha sido uno de los motores. Las exportaciones subieron de unos 500 millones de dólares en 1985 a 30.400 millones en 2004. Pero no se trata de que el comercio haya crecido en su propio beneficio: en 1993 el 61 por ciento de la población estaba por debajo de la línea de pobreza, cifra que es actualmente del 20 por ciento. Viet Nam, si bien sigue siendo un país en desarrollo con un PIB per cápita de 620 dólares al año, tiene una tasa de mortalidad infantil muy baja y una esperanza de vida al nacer de 70 años. Todo ello se logró sin acumular una gran deuda externa.

Estos tres países demuestran que la liberalización del comercio no es necesariamente negativa para los países en desarrollo. Naturalmente los tres tienen diversos problemas económicos, ambientales y sociales. Por ejemplo, los resultados logrados por China en cuanto a la distribución del ingreso no son para nada buenos. Pero los tres han establecido medidas a nivel nacional para encauzar la globalización.

Al mismo tiempo, la actitud parece estar cambiando en muchos países de la OCDE. En el pasado éstos se abrían al exterior y se utilizaban políticas sociales para hacer frente a las consecuencias negativas de la liberalización del comercio. Para retomar la expresión utilizada por John Ruggie, el liberalismo estaba incrustado. Hoy, sin embargo, el debilitamiento del Estado de beneficencia, sumado a una mayor competencia de los países más pobres, hace que el apoyo político a la globalización en los países de la OCDE sea más débil.

Según una encuesta Gallup, en 2006 únicamente el 26 por ciento de los Estados Unidos consideraba que la globalización era buena para su país. El porcentaje correspondiente en Europa era del 28 por ciento. Sin embargo, en Asia y el Pacífico el 51 por ciento respondió que la globalización era buena para su país y un 71 por ciento de los africanos creía que su propio país obtendría beneficios de ella. Cabe preguntarse cuál es el motivo. ¿Por qué los estadounidenses y los europeos tienen cada vez más temor a una tendencia que ayudaron a configurar después de 1945?

Al igual que en Asia, la respuesta se encuentra en la política nacional. Desde el año 2000 un 96,6 por ciento de los estadounidenses han experimentado una estanflación o un descenso del salario real. El salario subió únicamente en el caso del 3,4 por ciento de ellos. Según algunos observadores, la culpa reside en la globalización, pero en realidad el principal culpable se encuentra en la Casa Blanca. La política tributaria de George W. Bush ha tenido como resultado impuestos más bajos para los muy ricos, a costa del gasto social (que ya en todo caso era reducido). Para poner esto en perspectiva, hay que señalar que entre 1960 y 2005, la tasa impositiva marginal más alta en los Estados Unidos bajó del 91 por ciento al 35 por ciento. Los ciudadanos estadounidenses están cada vez más expuestos a las

consecuencias negativas de la globalización, pero su propio Gobierno no ofrece protección suficiente en la forma de políticas sociales. No se trata de una falla de la globalización, sino de la política nacional. En Estados Unidos se ha utilizado la globalización como chivo expiatorio, mientras se aplicaban políticas que enriquecían aún más a los ricos.

(c) Dr. Robert Hamwey, Subdivisión de Negociación y Diplomacia Comerciales de la UNCTAD

Un mayor espacio de política para obtener mejores resultados

En su presentación, el Dr. Hamwey comparó el concepto de encauzar la globalización con el de espacio político y dio ejemplos acerca de la forma en que las limitaciones "endógenas" internas y las limitaciones "exógenas" internacionales podían restringir considerablemente el acceso de un país al espacio de política nacional para el desarrollo.

El acceso a las opciones de política que realzan el desarrollo varía considerablemente entre los países en razón de sus propias limitaciones nacionales (endógenas), que incluyen la falta de los recursos financieros, humanos, institucionales y de infraestructura que se necesitan para poner en práctica muchas políticas convenientes. Al mismo tiempo, la formulación de la política nacional tiene lugar en un entorno de acuerdos internacionales que han instituido limitaciones internacionales (exógenas) a las opciones abiertas para la política nacional. Los ejemplos relativos a la OMC incluyen el Acuerdo sobre la Agricultura, que limita las opciones de política nacional de los miembros al apoyar a los productores agrícolas, y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, que restringe sus posibilidades de subvencionar a la industria.

Por más que con arreglo a las prescripciones de la OMC se aplique a todos los miembros un espacio de política exógena único, es posible que los países en desarrollo no hayan extendido suficientemente el espacio de política endógeno para tener acceso a gran parte del espacio exógeno que las abren las normas de la OMC. Como resultado, su espacio efectivo para la política nacional puede ser considerablemente menor que el de los países desarrollados. Para poner a todos en las mismas condiciones, la OMC incluye mecanismos de habilitación que dan a los países en desarrollo un mayor espacio de política. Por ejemplo, la Iniciativa de Ayuda para el Comercio proporciona a los países en desarrollo asistencia externa para construir su espacio de política endógeno, mientras que el trato especial y diferenciado les deja la flexibilidad necesaria para ampliar su espacio de política exógeno.

El Dr. Hamwey sostuvo que los países en desarrollo necesitan un espacio adicional para poder poner en práctica políticas nacionales que propicien el desarrollo de la industria nacional y una mayor diversificación de su economía. En este contexto, hizo suyo un llamamiento que se hacía en el mandato de Doha a los Miembros de la OMC para que reforzaran las prescripciones relativas al trato especial y diferenciado[2].

2 R Hamwey, 2005, Expanding national policy space for development: Why the Multilateral Trading System must change, Working Paper No. 25, South Centre, Geneva

(d) Profesor Cédric Dupont, Instituto Superior de Altos Estudios Internacionales, Ginebra

Encauzar la globalización: ¿vino viejo (avinagrado) en odres nuevas?

El profesor Dupont examinó las muy diversas acepciones que tiene el término "harness" en inglés, a la luz de las diferentes definiciones recogidas en el diccionario Harrap's Short:

1) encauzar, controlar
2) utilizar, explotar
3) hacer útil, hacer productivo.

Señaló que claramente la primera acepción era la preferida para quienes quieren limitar la globalización: optaban por la segunda quienes creían a toda costa en el libre comercio y la libre movilidad del capital. La tercera acepción era la preferida de quienes apoyan la Iniciativa de Ayuda para el Comercio o, más en general, querían facilitar la aplicación de políticas de liberalización. En resumen, se trataba de un término que probablemente gustara a todos pero no suscitara consenso ni en su interpretación ni en su aplicación ulterior.

Hay que poner el término en su contexto, particularmente el contexto histórico. Se puede partir del punto de vista de que se trata simplemente de vino viejo en odres nuevas. El término "encauzar" refleja la "tensión" clásica entre mercados y autoridad, entre "laissez-faire" y "dirigismo". Con referencia a la gran transformación que postulaba Karl Polanyi, el término aparece como consecuencia de un segundo "punto de partida" en que la actividad económica (globalización) queda aislada de su sustrato social en razón de los efectos de los efectos sumados del llamado Consenso de Washington y la llamada legalización de la política mundial.

El término recoge (aunque en forma más implícita) el problema que significa establecer un orden entre los niveles nacional e internacional de autoridad y la política económica. En el período del patrón oro, el nivel nacional de autoridad estaba subsumido a las limitaciones internacionales. En el período de entreguerras, las consideraciones económicas internacionales estaban subsumidas a los imperativos nacionales. Por último la estructura de Bretton Woods refleja la solución de avenencia que significa el "liberalismo incrustado", el multilateralismo económico internacional que tiene como base el intervencionismo interno.

Pero la utilización actual del concepto tiene también algunos elementos nuevos (vino nuevo). En primer lugar, el concepto surge de (re)descubrimientos nuevos y discrepantes. Los países en desarrollo (en su mayor parte) han redescubierto la desigualdad (los ejemplos marcadamente asimétricos del ajuste debido a la globalización) y la inestabilidad (con el ejemplo reciente de la crisis hipotecaria). Muchos países en desarrollo han adoptado el liberalismo, con todas sus virtudes pero también sus costos. En segundo lugar, a diferencia de la reacción que siguió al laissez-faire del siglo XIX o al nacionalismo económico del período de entreguerras, no se ha vuelto a analizar a fondo la jerarquía entre los niveles de autoridad interno e internacional: hay que continuar con la integración comercial y financiera; no hay que volver a dar expresamente poder a los Estados.

En última instancia, encauzar la globalización es un concepto que refleja (y por lo tanto no puede superar) una profunda división entre tres grupos de personas:

1. quienes redescubren dolorosamente la inestabilidad y desigualdad en el Norte y la utilizan como sinónimo de controlar e incluso dominar;
2. quienes descubren (o tratan de hacer que otros descubran) el efecto de creación de riqueza que surte el liberalismo y utilizan el concepto como sinónimo de hacer más útil y productivo y
3. los liberales convencidos, que lo utilizan como sinónimo de explotar (totalmente).

Se trata además de un concepto que podría parecer avinagrado a nuestros anfitriones el día de hoy. Comencemos por preguntar quién está detrás del segundo punto de partida que mencioné antes. Son pocos los que negarían que entre los principales sospechosos se encuentran los economistas y los abogados (que trabajan en el ámbito del comercio). Luego hay que preguntarse cuál es la profesión de la mayoría de los funcionarios de la OMC. Sin duda predominarán otra vez abogados y economistas. En ese contexto, podríamos reflexionar acerca de qué puede significar la insistencia del Director de la OMC en que se utilice el término "encauzar la globalización". Si es una señal de que de ahora en adelante la OMC ha de contratar personal con un perfil distinto (de distintas ciencias sociales y humanidades) de manera de "reconectar" a la globalización con su sustrato en la sociedad nacional, deberíamos realmente aplaudir que se haya acuñado y se utilice el término. Pero si se trata simplemente del término que está de moda, deberíamos olvidarnos rápidamente de él apenas nos vayamos de este Foro Público y esperar la próxima novedad.

2. Preguntas y observaciones del público

El debate reflejó las ideas e inquietudes personales de los participantes en relación con los conceptos que se habían presentado. Académicos, abogados, profesionales, periodistas, sindicalistas y funcionarios de gobierno hicieron observaciones muy diversas, que se referían a cuestiones tales como la forma en que los sindicatos entendían el concepto de "encauzar la globalización", las relaciones comerciales Norte-Sur a la luz de ciertos conceptos y cómo podía darse carácter operativo a ciertos marcos conceptuales (el espacio de política, por ejemplo). El debate dejó de manifiesto las diversas interpretaciones que tenían conceptos que aplicamos normalmente pero que suelen querer decir cosas distintas.

3. Conclusiones y camino a seguir

La sesión cumplió su objetivo primordial de hacer que los participantes cobraran conciencia del papel que tienen los conceptos en la gestión del comercio internacional y procedieran a un franco intercambio de ideas. La gran variedad de interpretaciones entre las distintas partes interesadas y entre las distintas regiones resultó un fascinante elemento en toda la sesión, que debería inspirar una mayor reflexión y nuevos estudios académicos acerca del establecimiento, la utilización y los efectos de conceptos tales como el de encauzar la globalización.

C. La gobernanza mundial del comercio y el papel del Sur: teoría y práctica para hacer que la Ronda de Doha sea más propicia al desarrollo, Partes I y II, *Sesión organizada por el Centro del Sur y el Servicio de Investigación e Información para los Países en Desarrollo (RIS)*

Informe preparado por Vicente Paolo Yu III, Coordinador del Programa de Gobernanza Mundial para el Desarrollo, Centro del Sur (Ginebra) y el Dr. Nagesh Kumar, Director General del Servicio de Investigación e Información para los Países en Desarrollo (RIS), Nueva Delhi

Resumen

En este panel organizado por el Centro del Sur y el Servicio de Investigación e Información para los Países en Desarrollo (RIS) y que constaba de dos partes, tuvo lugar un debate integrado en que académicos y especialistas analizaban desde su perspectiva cómo encarar el contexto en rápida evolución de las relaciones económicas y geopolíticas en el mundo mediante un papel más activo del Sur a los efectos de: a) participar en instituciones de gobernanza económica mundial como la OMC y b) poner a la OMC en mejores condiciones de facilitar la participación del Sur en sus procesos de gobernanza a fin de dar una mayor orientación hacia el desarrollo a las negociaciones en curso. Se esperaba con este panel llegar a conocer mejor la teoría y la práctica en cuanto a la forma de mejorar los mecanismos de gobernanza de la OMC a fin de ponerla en mejores condiciones para promover resultados de desarrollo. Los panelistas y el debate dejaron de manifiesto que se reconocía cada vez en mayor medida de qué manera los países en desarrollo, mediante la formación de coaliciones y la acción en grupos, habían logrado participar con mayor eficacia en las negociaciones de la OMC y habían demostrado además mayor capacidad para dar a sus intereses de desarrollo un lugar central en el programa de negociaciones de la OMC.

Parte I

La primera parte de la sesión fue moderada por Vicente Paolo Yu, Coordinador del Programa de Gobernanza Mundial para el Desarrollo, Centro del Sur

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Dr. Nagesh Kumar, Director General del RIS

Entender el nuevo contexto económico y geopolítico de la gobernanza mundial: un punto de vista del Sur

El Dr. Kumar observó que había cambiado el modo en que los países en desarrollo participaban en la OMC porque habían formado coaliciones y constituido grupos a los efectos

de las negociaciones y decisiones. El año 2003 había constituido un punto de inflexión a este respecto. Antes de ese año, el viejo Cuadrilátero (Estados Unidos, Unión Europea, Japón, Canadá) dominaba la adopción de decisiones en la OMC, como resultado de lo cual la distribución de la carga de los compromisos en la Ronda Uruguay era asimétrica y, a pesar de la oposición de algunos países en desarrollo, se habían incluido en 1996 los temas de Singapur como parte del programa de trabajo de la OMC. En 2003 aparecieron coaliciones de países en desarrollo basadas en temas. Ello podría atribuirse en parte a la aparición del Brasil, la India, China y Sudáfrica como "nuevas Potencias" y a la circunstancia de que estaban cada vez más dispuestos a trabajar de consuno, por ejemplo, en las reuniones del G-8 y en el establecimiento del Foro IBSA. El ingreso de China como Miembro de la OMC hizo que la solidaridad en el grupo de países en desarrollo cobrara también mayor impulso. Asimismo, la presión conjunta que ejercían los Estados Unidos y la Unión Europea respecto de los temas de la agricultura y de Singapur y sus intentos por orientar el texto de la Reunión Ministerial de Cancún, a pesar de una clara resistencia de una amplia variedad de países en desarrollo, hicieron que estos últimos respondieran formando coaliciones más sólidas. Para 2004 se comenzaba a reconocer que las coaliciones de los países en desarrollo eran componentes fundamentales de la institución. Para la Reunión Ministerial de Hong Kong en 2005 y subsiguientemente, la función *de facto* que desempeñan las coaliciones de países en desarrollo como vehículos de negociación para esos países respecto de diversas cuestiones se había "institucionalizado" en razón de la inclusión *de facto* de miembros clave de esas coaliciones como participantes en foros de negociación más pequeños e informales del tipo de las que se celebran en la Sala Verde (como la de las Cinco Partes Interesadas, el G-4, las miniministeriales, etc.). Como resultado de la formación de coaliciones, los países en desarrollo han maximizado en la práctica su poder de veto, si bien no se han convertido todavía en socios en pie de igualdad en los procesos de gobernanza de la OMC. La etapa siguiente en la evolución de estas coaliciones debería consistir en que fijaran el programa.

(b) Excmo. Dr. Embajador Anthony Mothai Maruping, Coordinador de los países menos adelantados – Lesotho

Mejorar la función de la OMC como institución de gobernanza mundial: experiencias prácticas en cuanto al papel de las coaliciones de países en desarrollo (coaliciones regionales o con características de bloque)

El Excelentísimo Embajador Maruping comenzó señalando que el grupo de los países menos adelantados era uno de los muchos grupos bien definidos de la OMC porque la participación en él se basaba en una lista confeccionada por las Naciones Unidas. Los países en desarrollo forman agrupaciones porque lo necesitan en el contexto de la dinámica de negociación de la OMC. Algunas de las causas por las cuales se forman estos grupos consisten en: 1) tener causas comunes que constituyen la base del grupo y que congregan a los países; 2) mancomunar recursos y lograr mayor sinergia en el grupo; 3) la necesidad de hacer oír más su voz. Recurriendo a la analogía liliputiense de "atar al gigante", de los viajes de Gulliver, señaló que las coaliciones de grupos ayudaban a los más débiles

a reaccionar ante lo que hacían los más fuertes. Los problemas del grupo de los países menos adelantados eran los siguientes: 1) por lo general tienen misiones muy reducidas y su personal de apoyo tiene muchas limitaciones de número y capacitación; 2) el apoyo que reciben de su gobierno no está a la altura del que tienen las misiones de los países desarrollados; 3) el enlace con los gobiernos no es tan fácil. Estos problemas no son comunes sólo a los países menos adelantados sino también a las economías pequeñas y vulnerables. Acto seguido se refirió a la forma en que tenía lugar la coordinación entre los países menos adelantados, comenzando con la labor a nivel de expertos, la designación de encargados de temas, la realización de retiros para fijar posturas y estrechar la solidaridad en el grupo, la preparación de documentos con posturas comunes y la obtención de apoyo técnico de organizaciones intergubernamentales tales como el Centro del Sur, la UNCTAD o la ACICI. Manifestó también que los coordinadores de grupos muchas veces tienen que demostrar dotes de liderazgo, ser estrategas, obtener sus propias fuentes de información a fin de colmar las lagunas, ser organizadores y portavoces y obtener aportaciones sustantivas y refuerzos tanto de los gobiernos como de instituciones de apoyo.

(c) Dra. Carolyn Deere, Directora, Proyecto de Gobernanza Mundial del Comercio, Universidad de Oxford

Realzar la participación del Sur en las instituciones económicas mundiales, la OMC en particular: propuestas y perspectivas de planteamientos integrados

La Dra. Deere señaló en su presentación que los países en desarrollo venían tratando de mejorar su participación en las instituciones de gobernanza económica mundial. Venían asimismo creando sus propias instituciones para hacerse oír mejor. En la OMC, sin embargo, la bibliografía relativa a la reforma de la Organización había estado dominada por abogados, economistas, políticos y organizaciones no gubernamentales. Muchas veces, los académicos de países en desarrollo carecen de visibilidad. Señaló además que se había ampliado el programa de la OMC a cuestiones de "comercio y ...". Destacó que los países en desarrollo seguían participando en la OMC porque les servía para manejar las asimetrías de poder. El multilateralismo sigue siendo la mejor opción. En cuanto a la reforma de la OMC, gran parte del debate se ha referido al contenido con respecto al desarrollo, la adopción de decisiones, la rendición de cuentas al interés público y la maximización de las coaliciones.

(d) Dr. Manfred Elsig, Instituto de Comercio Mundial, Universidad de Berna

Mejorar la gobernanza de la OMC para que pueda proporcionar resultados de desarrollo: propuestas académicas sobre cambios en las formas de adopción de decisiones

El Dr. Elsig se refirió a si la OMC era excepcional en el contexto de la reforma institucional. Señaló que un debate de esta índole solía tener normalmente carácter hipotético. Destacó que había una gran diferencia entre el diseño institucional (la constitución) y el cambio

institucional (progresivo). Se refirió a las distintas opiniones en los círculos académicos acerca de la forma de plantear las relaciones institucionales (pluralista, libertaria, socialdemócrata, deliberativa). Sugirió luego algunos elementos de posibles cambios institucionales en la OMC y señaló, por ejemplo, que lo fundamental no era votar, que era importante enunciar los problemas, que las coaliciones tenían que pasar a la ofensiva y dejar de tener carácter defensivo, que había que centrar la atención en la política comercial a nivel nacional y que debía haber mayor delegación en el Director General, la Secretaría y los Presidentes de grupos de negociación a fin de que el proceso avanzara con mucha más rapidez.

Parte II

La segunda parte de la sección fue moderada por el Dr. Nagesh Kumar, Director General del RIS

(a) Faizal Ismail, Jefe de Delegación ante la OMC, Coordinador del Grupo AMNA-11 – Sudáfrica

Mejorar la función de la OMC como institución de gobernanza mundial: experiencias prácticas en cuanto al papel de las coaliciones de países en desarrollo (coaliciones basadas en temas)

En su presentación, el Sr. Faizal Ismail hizo una breve relación histórica del Grupo AMNA-11 y del G-20 y señaló que éstos venían pasando de una perspectiva de bienestar a una perspectiva social más amplia en cuanto a la forma en que enfocaban las negociaciones en la OMC. Muchos países en desarrollo consideraban ahora que el programa de la OMC no era sólo a corto plazo sino que apuntaba también a una visión en el futuro de lo que debía ser un sistema comercial multilateral justo y equilibrado. Puso de relieve que, al principio, el Grupo AMNA-11 y el G-20 únicamente tenían en cuenta sus propios intereses como grupo y empezaron después a tener en cuenta los intereses de otros grupos. Tanto el G-20 como el Grupo AMNA-11 eran una reacción defensiva ante las presiones que ejercían los países desarrollados tanto respecto de la agricultura como del acceso a los mercados no agrícolas. La India y el Brasil habían podido trabajar juntos para establecer un planteamiento común en las negociaciones sobre agricultura. El G-20 también había comenzado a ponerse en contacto con otros grupos de países en desarrollo y, como resultado, habían mejorado las relaciones con ellos (así, por ejemplo, se había formado el G-110). Existía ahora un alto grado de confianza entre el G-20 y otros grupos en cuanto a las cuestiones relativas a la agricultura desde el punto de vista de buscar formas de equilibrar los componentes ofensivos y defensivos del programa de los países en desarrollo en las negociaciones sobre agricultura. El Grupo AMNA-11 apuntaba particularmente a encontrar una fórmula para las reducciones de los aranceles a los productos industriales que se ajustara bien a la situación especial de los países en desarrollo. Ese grupo era también esencialmente resultado de una reacción defensiva ante la presión de los Estados Unidos y la Unión Europea y, al igual que el G-20, había tenido que encarar el problema de tener en cuenta los intereses de otros grupos de países en desarrollo tales como el de las economías pequeñas y vulnerables, el de los países menos adelantados y el de los países del párrafo 6.

(b) Mayur Patel, Programa Mundial de Gobernanza del Comercio, Universidad de Oxford

Mejorar la función de la OMC como institución de gobernanza mundial: los efectos de la participación de los países en desarrollo en los resultados de la gestión de la OMC

Mayur Patel señaló que el sistema de grupos había proliferado en la OMC y había cobrado un carácter más sistemático. Los elementos nuevos en las coaliciones actuales en la OMC consisten en que: i) el programa y el foco de la acción colectiva son más claros; ii) el nivel de coordinación es mayor; iii) la visibilidad pública es mucho mayor; iv) hay más relaciones con entidades no estatales y v) también ha aumentado el grado de cooperación entre coaliciones. Las consecuencias de lo que antecede en la adopción de decisiones en la OMC han sido claras: ya no predomina el antiguo Cuadrilátero y los coordinadores de grupos suelen participar ahora en reuniones exclusivas e informales de negociación. La formación de coaliciones de países en desarrollo ha surtido ya cierto efecto, no sólo por la parte del mercado que representan sino también en razón de su participación en los procesos de negociación (sobre los ADPIC (Grupo Africano), el AMNA (AMNA-11), la agricultura (G-20 y G-33), por ejemplo) primordialmente con respecto a la fijación del programa. Las coaliciones han logrado participar en las reuniones y ello significa que la formación de coaliciones aparentemente ha de seguir siendo el medio predominante de negociación para los países en desarrollo, pero las características concretas probablemente hayan de cambiar con el curso del tiempo (por ejemplo, a medida que aumente la integración regional, es probable que también aumente el papel de los grupos regionales y pueden desaparecer las coaliciones con características de bloque). El Sr. Patel dijo por último que los países en desarrollo estaban cambiando fundamentalmente la forma en que se hacían las cosas en el pasado, no sólo en la OMC sino en todas partes.

(c) Vicente Paolo Yu, Coordinador del Programa de Gobernanza Mundial para el Desarrollo, Centro del Sur

Reflexiones acerca de la forma de mejorar la participación de los países en desarrollo en la gobernanza de la OMC

El Sr. Yu señaló en su presentación que la gobernanza y la adopción de decisiones en la OMC se caracterizaban, en lo que tocaba a la participación de los países en desarrollo, por i) un cambio en la imagen que tienen los países en desarrollo de la OMC, de la liberalización del comercio y de la función que cumplen ambas en su desarrollo y ii) una adaptación racional en el sentido de que los países en desarrollo tienen ahora una orientación más estratégica y se dedican a trabajar de consuno como grupos. Señaló que a partir de fines de los años noventa había habido un evidente cambio en la dinámica de negociación entre los Miembros de la OMC. Los países en desarrollo trabajan juntos en grupos o en coaliciones con un alto grado de cohesión y basados en intereses que ellos mismos han identificado en forma mucho mejor y más coordinada que antes de la Conferencia Ministerial de Seattle de 1999, por ejemplo. Tras el establecimiento en los preparativos de

la Conferencia Ministerial de Cancún de 2003 de agrupaciones más cohesivas de países en desarrollo exclusivamente, regionales, transregionales, con características comunes y basadas en temas, estas coaliciones hicieron esfuerzos más sistemáticos por trabajar de consuno en forma más estrecha y coordinada tanto dentro de los grupos como en relación con otros. Como resultado, ha mejorado marcadamente, aunque en forma indirecta, el grado de participación general de los países en desarrollo en las negociaciones de la OMC. Del hecho de que las cuestiones que se refieren a la necesidad de que haya un sólido contenido orientado hacia el desarrollo formen parte ahora del programa central de negociaciones de la OMC cabe extraer la conclusión de que los países en desarrollo tienen una mayor capacidad de ejercer influencia en la adopción de decisiones en la Organización.

2. Preguntas y observaciones del público

Parte I

Entre las cuestiones que se plantearon en el debate cabe mencionar la de si los países menos adelantados han podido tener acceso a reuniones informales exclusivas como resultado de su acción como grupo, si la Secretaría de la OMC podía ayudar a colmar la laguna de información para las delegaciones y grupos de países en desarrollo; por qué los países en desarrollo no tenían una actitud proactiva en la utilización del mecanismo del ESD; qué problemas había para establecer una estructura internacional eficaz respecto del comercio; cuál era la relación entre los acuerdos regionales de comercio y la OMC y la necesidad de hacer más fácil el proceso de adhesión a los países adherentes. Los panelistas señalaron que algunos países a veces comprobaban con otras fuentes la información a fin de cerciorarse de su verosimilitud y querían que se establecieran disciplinas más rigurosas para que los acuerdos regionales de comercio fuesen compatibles con las normas de la OMC. Por último, los panelistas señalaron la gran necesidad de que los países en desarrollo siguieran trabajando juntos; los países en desarrollo no podían tener mayor peso individualmente pero podían ser eficaces como grupo.

Parte II

Entre las cuestiones planteadas cabe mencionar la de si la utilización de coaliciones por los países en desarrollo había dado lugar como reacción a una mayor formalidad en la selección de los países en desarrollo que participaban en los procesos informales de negociación en la OMC; cómo se comparaban las coaliciones de países desarrollados con las de países en desarrollo exclusivamente y las de composición mixta; si el hecho de que los coordinadores de grupos estuvieran presentes ahora en la Sala Verde tenía como resultado que se prestase mayor atención a la selección de esos coordinadores; si el hecho de que las coaliciones de países en desarrollo tuvieran una secretaría les permitiría actuar con mayor eficacia y sirviese para que no estuviesen tan expuestos a tácticas de dividir para conquistar; qué resultados habían obtenido los miembros de reciente adhesión en el contexto de las negociaciones; qué factores llevaban a la formación de coaliciones y si éstas habían servido para aumentar la transparencia en el sentido de que los miembros

de los grupos pudiesen supervisar a sus coordinadores. En respuesta a estas preguntas, los panelistas respondieron que, en razón de la superposición en la composición de muchos de los grupos, se había establecido en forma natural un mecanismo de examen interpares. Otros insistieron en que la soberanía seguía siendo muy importante de manera que no se esperaba que los coordinadores de los grupos representaran a éstos salvo cuando había un mandato expreso sobre la base de una postura común; ello quería decir que, a menos que ese mandato permitiese otra cosa, los coordinadores no podían hacer más que coordinar e informar y no representar. Se indicó también que los distintos grupos tenían distinta capacidad y distintas posibilidades; el G-20 tenía mucha más capacidad técnica que tantos otros.

3. Conclusiones y camino a seguir

En conclusión, el moderador señaló que los países en desarrollo habían podido trascender estrechos intereses nacionales para trabajar juntos en forma más eficaz. En los debates que habían tenido lugar durante las dos partes de este panel se habían expresado los puntos de vista de académicos y especialistas acerca de la forma en que los países en desarrollo se habían adaptado y aplicaban un criterio innovador para cerciorarse de que sus puntos de vista y que su voz se escuchara más y se tuviera más en cuenta en las negociaciones de la OMC y los posibles resultados de ésta. Los procesos de gobernanza y adopción de decisiones en la OMC, en su calidad de institución de gobernanza mundial, revisten importancia crucial para determinar si podrá efectivamente aumentar su capacidad institucional para contribuir al desarrollo de los países en desarrollo y permitir a éstos maximizar los beneficios que puede reportar la participación en procesos de globalización. Este panel había sido muy útil al dar un claro panorama de la manera en que los países en desarrollo recurrían a innovaciones de carácter informal para ejercer influencia en la adopción de decisiones en la OMC cuando los procesos de gobernanza de ésta no cambian formalmente.

D. Realidad y percepción en el comercio: la cobertura de los medios de comunicación y la visión pública del comercio y el desarollo, *Sesión organizada por el Instituto Panos (Londres)*

Informe preparado por Jon Barnes, Instituto Panos de Londres

Resumen

Los oradores en este panel, organizado por el Instituto Panos de Londres[3]*, se refirieron a cuatro cuestiones relacionadas con la gestión de la política comercial y la necesidad de que los medios de comunicación informen más acerca de la formulación de la política comercial:*

- *¿Cómo informan los medios de comunicación sobre el Programa de Doha para el Desarrollo? ¿En qué forma indican cuales son los desafíos y los problemas? ¿Qué opiniones recogen al dar información?*
- *¿Qué diferencia hay en la cobertura entre países, entre el Norte y el Sur y entre el tipo y la posición editorial de las organizaciones de difusión?*
- *¿Qué pueden hacer los directores de publicaciones y los periodistas para que el público cobre interés en las cuestiones de comercio y desarrollo? ¿Qué oportunidades existen y cómo se pueden aprovechar?*
- *Atraer a los medios de difusión y trabajar con ellos, ¿cuál ha sido la experiencia de la sociedad civil, del Norte y del Sur?*

De qué informan los medios de comunicación y cuáles son los problemas para lograr una mayor cobertura de las cuestiones de comercio y desarrollo

Habida cuenta de que las negociaciones de la OMC seguían en situación crítica, el panel del Instituto Panos de Londres examinó en primer lugar la información difundida sobre el llamado Programa de Doha para el Desarrollo y si el contenido de esa información servía para que el público conociera en mayor medida las cuestiones de comercio y desarrollo como era necesario para reforzar la gobernanza del órgano de comercio mundial. El grupo utilizó una investigación llevada a cabo en forma independiente por estudiantes de posgrado de la Universidad de Copenhague (Dinamarca), que habían hecho una encuesta cuantitativa de la forma en que determinados periódicos financieros y de gran reputación de diversos países de la OCDE y del G-20 habían informado sobre las conferencias ministeriales de la OMC y otras reuniones clave a partir del inicio de las negociaciones de Doha.

3 El Instituto Panos de Londres es parte de la red mundial Panos de organizaciones no gubernamentales independientes que trabajan con los medios de comunicación para promover un debate sobre cuestiones de desarrollo de alcance mundial (www.panos.org.uk). El Instituto Panos de Londres agradecería recibir observaciones acerca de las cuestiones planteadas en el presente capítulo, las cuales pueden enviarse al programa de globalización de ese Instituto: globalization@panos.org.uk.

Una de las conclusiones más importantes de esta investigación, además de que en los medios de prensa se encontraban de hecho muchos artículos sobre "liberalización" y "desarrollo", consistía en que el paradigma dominante en la forma en que los medios de prensa informaban acerca de la conversación de Doha se refería al "avance" o la "ruptura" de las negociaciones. El panel señaló que sin duda había demanda de una cobertura de este tipo, que servía como tema general en el cual encuadrar los demás. Sin embargo, varios panelistas y participantes se preguntaron si ello seguía teniendo interés informativo y si había servido para dar a los distintos públicos la cobertura más variada que necesitaban habida cuenta de que el comercio constituía una parte cada vez más importante de la actividad económica y la vida en general.

Algunos indicaron que no se estaba dando difusión a cuestiones importantes de comercio entre las fases supuestamente clave de las negociaciones de la OMC o fuera de los límites estrechos de las negociaciones de Doha. Un periodista señaló, por ejemplo, que la cobertura del comercio en servicios había sido mínima, a pesar de la importancia fundamental del sector de los servicios para el comercio, mientras otros sostenían que la cobertura de las cuestiones de desarrollo que estaban en juego en las negociaciones de Doha no había sido tan sólida y variada como debería. Habían quedado relativamente sin difusión muchas cuestiones fundamentales. Según un orador, esto planteaba la cuestión de si faltaba información o si los medios de difusión daban "demasiada información de cierto tipo".

Observando que recientemente los medios de difusión se habían referido a cuestiones relativas a la cadena de abastecimiento y las normas del trabajo, o a la importancia del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, el panel examinó someramente el tipo de temas que habría que tratar en el futuro al informar sobre lo que ocurría en la OMC y fuera de ella. El panel tomó nota de la necesidad de hacer una investigación ulterior sobre la cobertura del comercio por los medios de difusión, tanto como factor en la comprensión por el público y la gestión de las cuestiones de comercio y desarrollo como desde el punto de vista de las posibilidades y limitaciones prácticas que tenían distintos sectores de los medios de difusión.

De hecho, tras el debate del contenido de la información, la segunda parte del panel discutió ideas acerca de la forma de encarar los desafíos profesionales que entrañaba la cobertura por los medios de difusión de las cuestiones de comercio y desarrollo. Participaron dos periodistas de agencias internacionales de noticias (uno del Norte y otro del Sur) y un jefe de redacción africano, que representaban diversos puntos de vista en la profesión.

Uno de los temas principales del debate se refería a la forma en que se podía efectivamente, por una parte, prestar atención a los complejos elementos de las normas comerciales internacionales y, por la otra, alentar a que se informara de la relación entre estas normas y lo que ocurría a nivel nacional y, particularmente, a nivel local. Si bien había acuerdo acerca de la conveniencia de tener en cuenta ambas dimensiones, algunos adujeron que, en la práctica, era muy difícil. Los periodistas siempre tendrían que tratar adecuadamente en

todos los niveles las novedades que se produjeran y las cuestiones en juego en los lugares en que se encontraran, atendiendo a las necesidades e intereses de su propio público. En todo caso, hubo acuerdo en el grupo en que era necesario desmitificar la enorme complejidad técnica de las normas comerciales para demostrar su importancia concreta y para que se entienda cómo funcionan en la práctica. Hubo un breve debate acerca de la viabilidad de distintas ideas para los sistemas de difusión y las estrategias necesarias para obtener y divulgar un mayor número de noticias locales con una perspectiva local.

Un aspecto conexo del debate se refería a la variedad de fuentes de información de que disponían y que utilizaban los periodistas y la forma en que ello configuraba la cobertura. Hubo acuerdo en el grupo en que faltaba un elemento, el de la inclusión de las opiniones de los distintos grupos y comunidades a los que la política comercial afectaba, positiva o negativamente, en su aplicación práctica.

Por último, habida cuenta de que en última instancia era el interés y la demanda del público lo que configuraba la actitud de los medios de difusión, había que preguntarse hasta qué punto el público y esos medios tenían interés en que se informara más y mejor de las cuestiones de comercio y desarrollo y el panel examinó el papel que cabía a las entidades que actúan en la política comercial en la tarea de impulsar la comunicación con el público y captar el interés de los medios de difusión. Esta parte del debate se centró en el papel de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, si bien también se tomó nota de que los gobiernos de los países en desarrollo habían redoblado los esfuerzos por trabajar con los medios de difusión en comparación con la situación en 2001, año en que comenzaron las negociaciones de Doha.

Introducción – La cobertura de los medios de difusión es esencial para la gestión de la política comercial y debe ser objeto de mayor investigación y apoyo

El moderador de la sesión Jon Barnes, Director del Programa de Globalización del Instituto Panos de Londres, presentó a los ponentes e indicó la importancia de este panel en relación con el tema general del Foro Público de 2007, la gobernanza mundial. El moderador señaló que los medios de difusión, por su propia naturaleza, eran importantes proveedores de información (y configuraban la opinión) acerca de los problemas de comercio y desarrollo que estaban en juego en la formulación de la política. Ello por sí solo bastaba para que fuese menester reconocerlos y prestarles apoyo en los intentos por afianzar la gestión de la política comercial.

En la sesión 1 del Foro Público ("Una auditoría de la OMC desde el punto de vista de la gobernanza: cómo hacer que el comercio mundial contribuya al desarrollo"), un orador había afirmado que, sin acceso a la información necesaria, resultaba difícil a los parlamentarios cumplir su función en una democracia de analizar la posición de su gobierno en órganos comerciales tales como la OMC y contribuir a esa posición. Esta afirmación era igualmente válida, señaló Jon Barnes, en relación con el público en general. Sin una información adecuada, éste no podría entender las políticas comerciales ni participar efectivamente en el proceso de política comercial, por conducto de sus representantes en el parlamento por

ejemplo. Ello redundaba en detrimento del funcionamiento democrático de una organización tal como la OMC. Los medios de difusión, junto con otras entidades, tenían importancia crucial como proveedores de información y tenían la ventaja de llegar a las masas y, en la práctica, establecer una conexión entre la población y la formulación de la política.

El moderador señaló que el comercio representaba una parte cada vez más importante de la economía nacional, por lo que era igualmente importante que la población recibiera información acerca de las consecuencias en su vida cotidiana. Así había quedado demostrado en los debates sobre los ADPIC y sobre el acceso a los medicamentos esenciales, el AGSC y el acceso a los servicios y sobre el nexo entre las negociaciones relativas a la agricultura y la seguridad alimentaria, por ejemplo. Una cobertura efectiva e independiente de los medios de comunicación, así como el suministro de información por éstos, era esencial para un saludable debate público de esas cuestiones de política e, indirectamente, para que el proceso de formulación de la política fuese realmente representativo.

Al mismo tiempo, Jon Barnes señaló que constituía un problema para los medios de difusión informar acerca de los complejos elementos del comercio de manera que estuviera al alcance de un público más amplio, especialmente en el caso de los periodistas de países en desarrollo, que no contaban con los recursos ni con el apoyo necesario.[4]

A partir de la base de los debates y las conclusiones del panel anterior del Instituto Panos de Londres en el Foro Público de 2006[5], la sesión de 2007 obedecía, según explicó el moderador, al propósito de profundizar ciertos aspectos de este debate con aportaciones de los ponentes:

- La naturaleza y los tipos del contenido de la información sobre comercio y desarrollo, partiendo de la base de un proyecto de investigación de la Universidad de Copenhague

4 En un documento de trabajo del Instituto Panos de Londres preparado en 2006 se indicaron estos problemas con la intención de recibir observaciones al respecto, *Trade challenges, media challenges: Strengthening trade coverage beyond the headlines* (http://www.wto.org/english/forums_e/public_forum_e/ trade_challenges.pdf); el documento se basaba en la experiencia reunida por la organización en la prestación de apoyo a periodistas de países en desarrollo para cubrir la Conferencia Mundial de Hong Kong de 2005 y el derrumbe de las negociaciones de Doha en 2006 (véase www.panos.org.uk/tradingplaces).

5 "La importancia de los medios de difusión para fomentar la concienciación y el debate público sobre la formulación de la política comercial", *2006 Foro Público de la OMC: ¿Qué OMC queremos para el siglo XXI?,* páginas 47 a 61 (http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/public_forum06_e.pdf). El grupo anterior había recomendado: a) permitir el acceso de los medios de difusión a reuniones importantes de la OMC, como las reuniones del Consejo General, los exámenes de las políticas comerciales, las reuniones sobre la solución de diferencias y otros asuntos; b) identificar y evaluar los desequilibrios en la representación de los medios de difusión de los países en desarrollo en reuniones importantes de la OMC, como las conferencias ministeriales, a fin de formular y aplicar medidas prácticas para llenar esas lagunas; c) alentar a los Miembros de la OMC a incluir y apoyar la labor con los medios de difusión y los periodistas para fortalecer los mecanismos nacionales de consulta y comunicación con el público sobre la formulación de la política comercial así como en el plano internacional; e) crear un clima propicio para que los interesados y los responsables de cuestiones de política relativas al comercio y desarrollo, tanto del sector público como del privado, puedan interactuar con los medios de difusión y los periodistas; f) hacer ver a los propietarios y jefes de redacción de los medios de difusión la importancia que tienen para el público las políticas comerciales, a fin de que les dediquen más espacio editorial y presten más apoyo práctico al periodismo sobre el comercio y el desarrollo y g) colaborar con todas las partes interesadas pertinentes a fin de apoyar programas y suministrar recursos para ayudar a los medios de difusión de países en desarrollo que carecen de recursos suficientes; en particular, a reforzar sus calificaciones profesionales y sus conocimientos sobre el comercio y el desarrollo.

acerca de las negociaciones de Doha (estudiantes de posgrado Rune Saugmann Andersen y Lasse Skjoldan)

- Soluciones prácticas para apoyar y reforzar la información periodística sobre el comercio y el desarrollo, partiendo de la base de los puntos de vista de un periodista del Sur (John Kamau, Kenya), un periodista del Norte (Warren Giles, Bloomberg News, Ginebra) y un periodista/instructor (Dipankar de Sarkar, Indo-Asian News Service).

- La demanda de información, partiendo del punto de vista de la sociedad civil (Amy Barry, Oxfam, Reino Unido) acerca de la forma en que quienes formulan la política pueden ponerse en contacto con los medios de difusión y ayudar a incrementar la cantidad y el alcance de la información (entre otras cosas, creando demanda del público de más y mejor información).

Jon Barnes concluyó la introducción de la primera parte del panel, dedicada al análisis del contenido de la información, observando que los investigadores aparentemente habían prestado escasa atención no sólo a la función de los medios de difusión en la adopción de las decisiones comerciales (y la índole de la cobertura), sino además a los problemas profesionales prácticos a que hacían frente periodistas de distintos niveles para encontrar espacio en el que difundir noticias y análisis sobre comercio y desarrollo.[6] Hay una enorme necesidad de más análisis e información acerca del papel de los medios de difusión, el apoyo que necesitan y los intereses del público. Por ello cabía acoger con especial beneplácito el proyecto de investigación de la Universidad de Copenhague, que se refería al contenido de la información. El Instituto Panos de Londres, si bien no había participado, esperaba que se pudiese profundizar esta investigación y que ella alentara iniciativas similares a fin de estudiar las múltiples dimensiones de la cuestión de los medios de difusión.

1. Intervenciones de los panelistas

Parte 1: Presentación de una investigación acerca de la cobertura de la OMC en los medios de difusión

(a) Lasse Skjoldan y Rune Saugmann Andersen, Universidad de Copenhague

Lasse Skjoldan dio una visión general de la índole, el contenido y el enfoque metodológico del proyecto de investigación conjunta realizado por alumnos de la Universidad en Copenhague (titulado "El programa de la OMC y el programa de los medios de comunicación").[7] La investigación obedecía al propósito de reunir información básica sobre la cobertura de los medios de difusión a fin de contribuir a colmar lo que parecía ser una gran laguna en

6 El Programa del Instituto Panos de Londres ha analizado en cierto detalle las limitaciones y oportunidades a que se hace frente en el contexto de la cobertura de la lucha contra la pobreza. Véase su informe de 2007 *Making poverty the story: Time to involve the media in poverty reduction* (se puede consultar en www.panos.org.uk).

7 Para mayor información sobre el proyecto y sus conclusiones sírvase consultar: manquizzer@gmail.com o runedyret@gmail.com.

la bibliografía sobre política comercial. El proyecto de investigación, de nueve meses de duración, y aún no terminado, había consistido en:

- Un análisis del contenido de 800 artículos de prensa relativos a cuatro grandes reuniones de la OMC celebradas a partir de 2001 (las Conferencias Ministeriales de Doha, Cancún y Hong Kong y la "reunión sobre modalidades", celebrada en julio de 2006 en Ginebra).

- Un examen de artículos de prensa (no editoriales, comentarios o análisis, que probablemente serían menos "objetivos") a fin de establecer un parámetro más "neutral" para evaluar la cobertura.

- Una comparación de la información publicada por periódicos de dos países del G-20 (la India y la Argentina) y tres países de la OCDE (los Estados Unidos, el Reino Unido y España). La selección de esos periódicos obedecía al propósito de dar una idea acerca de la imagen que tienen los medios de difusión de los intereses de los distintos países y categorías de países en las negociaciones comerciales.

- Un análisis comparativo de la información publicada por un periódico financiero y dos importantes periódicos de cada país.

  El análisis del contenido, básicamente de índole cuantitativa, se había referido a:

  - *El propósito*: Cuáles habían sido los principales objetivos de las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo según los medios de comunicación.
  - *Las cuestiones*: Sobre qué cuestiones habían informado (más) los medios de prensa.
  - *Los problemas*: Según los medios de prensa, cuáles habían sido los principales problemas en las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo (los que habían afectado a distintos grupos en forma negativa o habían creado un desacuerdo).
  - *La responsabilidad*: Quién había sido responsable de causar esos problemas, según los medios de prensa.
  - *El peligro*: A quiénes amenazaban los problemas en las negociaciones, según los medios de prensa.

El orador hizo un resumen de las conclusiones de la investigación relativas a las tres primeras cuestiones (propósito, temas y problemas en el contexto del Programa de Doha para el Desarrollo, según las habían configurado los medios de difusión). Su colega Rune Saugmann Andersen, se refirió luego en mayor detalle a esas conclusiones.[8]

8 Para ver las diapositivas de la presentación de los investigadores y gráficos con mayor información cuantitativa, véase http://www.wto.org/english/forums_e/public_forum2007_e/session21_e.htm.

Las principales conclusiones de la investigación fueron las siguientes:

El objetivo del Programa de Doha para el Desarrollo, según la prensa

Como objeto de cobertura

- El porcentaje de artículos en que primordialmente se informaba de uno de los propósitos del Programa de Doha para el Desarrollo (60 por ciento a la época de la Reunión Ministerial de Doha) había bajado en la época de la reunión de Cancún de 2003 para volver a aumentar en el período anterior a la reunión de julio de 2006 en Ginebra.
- Para la época de la reunión de 2006, la proporción de artículos que se referían al propósito era mayor que en 2001, cuando comenzaron las conversaciones de Doha.

Desde el punto de vista de su presencia en la información por tipo de país y de periódico

- El interés en informar de uno de los propósitos del Programa de Doha para el Desarrollo era mucho mayor en los países de la OCDE (65 por ciento de los artículos incluidos en el estudio) que en los países del G-20 incluidos en el estudio (35 por ciento).
- Los periódicos importantes informaban mucho más acerca del propósito del Programa de Doha para el Desarrollo que la prensa financiera ¿qué indica esto acerca del respectivo enfoque de cada sector de los medios de prensa?

Desde el punto de vista de los objetivos de política

- Cabía observar que el número de artículos en que se señalaba como propósito el concepto de "desarrollo para los pobres", que representaban un 40 por ciento del total, había aumentado en el curso del tiempo. Ello podría ser sorprendente para algunos. Por más que fuera lógico que el "desarrollo para los pobres" ocupase un lugar prominente a la época de iniciación del Programa de Doha para el Desarrollo, cabría prever que con el tiempo dejaría de tener tanta importancia. Por el contrario, la proporción de artículos había aumentado.
- El número de artículos en que se señala la liberalización del comercio como propósito declarado se había mantenido estable e importante en el curso del tiempo y en los países del G-20 y de la OCDE que se habían incluido.
- Prácticamente no se informaba de propósitos tales como la "unidad internacional" (frente al terrorismo, por ejemplo) o relacionados con el medio ambiente. Para 2006, cuando se hacía referencia al propósito del Programa de Doha para el Desarrollo se hablaba casi exclusivamente de la liberalización del comercio, "el desarrollo para los pobres" o los beneficios o perjuicios para la economía mundial.

Los cinco temas más comunes

- La cobertura de los periódicos se centraba en la mayoría de los casos en las cuestiones sustantivas incluidas en el programa de negociación del Programa de Doha para el Desarrollo (agricultura, productos industriales, etc.).
- Al informar sobre las conversaciones, se asignaba mucha importancia a si habría un "avance" o una "ruptura". Esta tendencia se mantuvo estable entre Doha y Cancún, se intensificó antes de la Conferencia Ministerial de Hong Kong de 2005 y aumentó marcadamente antes de la reunión de Ginebra de julio de 2006 y en el curso de ella.
- La actitud y el comportamiento de los gobiernos en las negociaciones formaba parte continua y prominente de la información acerca de las reuniones más importantes de la OMC incluidas en el estudio y en los países del G-20 y de la OCDE incluidos en el estudio. Sin embargo, representaba una proporción relativamente menor de los artículos en comparación con la prominencia de los "temas de negociación" o del avance o la ruptura de las negociaciones. Ello podría ser sorprendente para algunos, habida cuenta de lo que se ha insistido en la obsesión por imputar culpas.
- Las cuestiones relativas al sistema mundial, tales como el crecimiento económico mundial o el papel del comercio en la seguridad internacional, aparecían mucho más en los países de la OCDE y habían sido objeto de menor atención como tema clave a partir de Doha y Cancún.
- La cobertura de la OMC como institución –la transparencia, rendición de cuentas y eficacia en su proceso de adopción de decisiones, por ejemplo– se había convertido en el menos prominente de los temas principales y había perdido mucho protagonismo después de la Cumbre de Hong Kong.

Los cinco temas más comunes en las cuatro cumbres

- Al vencer cada plazo cobraba cada vez mayor importancia la cuestión del avance o la ruptura de las negociaciones (elemento fundamental del 45 por ciento de los artículos en la reunión de julio de 2006). Así ocurría tanto en los países de la OCDE como en los del G-20.
- La agricultura era el otro tema prominente en todos los países, aunque en grado bastante distinto. La Argentina era el país en que se le asignaba más importancia, lo cual no es sorprendente habida cuenta de su condición de gran exportador agrícola.
    - Los ADPIC y la propiedad intelectual eran uno de los cinco temas principales únicamente en los Estados Unidos.
    - La liberalización de los servicios no aparecía entre los cinco temas principales en ningún país.
- La cobertura de las actitudes y el comportamiento de los gobiernos en las negociaciones se mantuvo estable en el curso del tiempo y en todos los países.

- La cuestión de la ideología (¿la liberalización, es buena o mala?) era mucho más prominente en los periódicos de la OCDE, si bien también aparecía en la India, país en que la información acerca de si la OMC era o no imparcial constituía uno de los cinco temas principales.
- Las negociaciones sobre los bienes industriales en el contexto del AMNA constituían un tema prominente tanto en los países del G-20 como en los de la OCDE.

Tendencias en favor o en contra de la liberalización en los cinco temas principales

- El porcentaje general de los artículos que eran favorables a la liberalización en comparación con los que eran contrarios a ella había aumentado en el curso del tiempo. Con excepción de la Cumbre Ministerial de Doha, la tendencia general en la cobertura se había decantado progresivamente a favor de la liberalización tanto en los países del G-20 como en los de la OCDE incluidos en el estudio y la relación era en 2006 de cinco artículos en favor de la liberalización por cada uno en contra.
- En la época de la Reunión Ministerial de Cancún, en 2003, el número de artículos de prensa en países del G-20 en favor de la liberalización (cinco a uno) era más de dos veces mayor que en los países de la OCDE. Desde entonces, sin embargo, la balanza se había inclinado hacia los países de la OCDE.
- De los temas más importantes, los artículos relativos al avance o la ruptura de las negociaciones en los países de la OCDE eran marcadamente más favorables a la liberalización (más de nueve a uno) que los de los países del G-20 (apenas por encima de dos a uno).
- Los artículos relativos a la agricultura registraban una mayor tendencia favorable a la liberalización en el G-20, si bien ello podía deberse a que la Argentina (gran exportador) era uno de los dos países de ese Grupo incluidos en el estudio.
- Los ADPIC eran el tema en que había más artículos contra la liberalización. Así ocurría tanto en el caso del G-20 como en el de los países de la OCDE, lo que indica que la información en los medios de difusión acerca de la inclusión de la propiedad intelectual en la OMC es muy problemática.

Tendencias generales: consolidación de un temario permanente

- En general, la cobertura de los medios de prensa se ha venido consolidando entre 2001 y 2006, tanto en los países del G-20 como en los de la OCDE incluidos en el estudio, y se ha centrado cada vez más en los cinco temas más comunes que se señalaron anteriormente. Ello obedece sin duda al hecho de que el programa de negociación en la OMC consta ahora de menos temas, pero también a la aparente disminución de la importancia para los medios de difusión de algunas cuestiones (como la seguridad internacional) en el contexto de la política comercial en la OMC.

- Los temas y las cuestiones más importantes consignadas en los medios de prensa de los países tanto del G-20 como los de la OCDE incluidos en el estudio se mantuvieron constantes en todas las reuniones de la OMC.
- Una característica notable de las conclusiones se refiere a que los medios de prensa propiciaban resueltamente tanto la "liberalización" como el "desarrollo para los pobres". Simultáneamente, los medios de prensa se han referido con cada vez mayor frecuencia al "desarrollo para los pobres" como propósito del Programa de Doha para el Desarrollo, en circunstancias de que venían enfocando los temas y las cuestiones principales cada vez más desde el punto de vista de la "liberalización".
- ¿Qué significa esta última tendencia? Plantea la cuestión de si los medios de prensa efectivamente consideran que la liberalización del comercio es la mejor vía para alcanzar el "desarrollo para los pobres".

(b) Observaciones, preguntas y debate respecto de la cobertura de los medios de difusión

El moderador, Jon Barnes, al invitar a los asistentes a formular observaciones y preguntas, insistió en la importancia de tener en cuenta la índole cuantitativa de la investigación realizada por la Universidad de Copenhague. El análisis numérico hecho por los investigadores se refería a la presencia en la práctica de determinados intereses, temas o cuestiones en los artículos de prensa que se habían estudiado y no necesariamente a la postura política que tenían. Así, si bien lo importante había sido ver concretamente a qué se había dado cobertura y de qué forma, la investigación era también muy útil en el sentido de que proporcionaba información *cualitativa* que suscitaba un gran número de preguntas cualitativas.

Las principales observaciones y preguntas fueron las siguientes:

Las noticias en comparación con los comentarios y las editoriales

- Un representante del Banco ABN Amro, si bien reconocía cuales eran las razones para omitir de la investigación los editoriales y los artículos en que se formulaban opiniones, preguntó qué porcentaje correspondía a éstos y cuál a las noticias. Skjoldan estimaba que el número era básicamente el mismo. Se señaló la importancia que tenían los editoriales y los intercambios de cartas de los lectores, que formaban opinión y facilitaban el debate.

Información acerca del éxito o el fracaso de las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo y de lo que iba bien o mal en ellas

- Un representante de la misión diplomática de España en Ginebra expresó su satisfacción por la investigación, no sólo por su contribución fáctica sino también por suscitar otras preguntas en los participantes. Por ejemplo, el hecho de que los medios de prensa se centraran en el avance o la ruptura de las negociaciones

¿constituía un reflejo del éxito o el fracaso de la OMC como institución o de lo que hacían bien o mal los países miembros ricos y pobres? ¿Qué referencias debían tener los medios de difusión para apreciar esas cuestiones?

El avance o la ruptura de las negociaciones

- Un funcionario de la Secretaría de la OMC, hablando a título personal, sugirió que la investigación se enfocara más hacia la dinámica del proceso de negociación y la relación entre la cobertura y los distintos momentos de este proceso. En buena parte, no cabía sorprenderse de que se prestara mayor atención al avance o la ruptura de las negociaciones en comparación con etapas anteriores en que no se esperaban resultados. Sostuvo que, del mismo modo, cabía haber esperado que la cobertura de los ADPIC, en la que seguían pesando las cuestiones de salud pública después de Doha, se redujera una vez que los Miembros de la OMC se pusieron de acuerdo en 2003. En cambio, era sorprendente la aparente contradicción entre el alto porcentaje de artículos relativos al avance o la ruptura de las negociaciones y la proporción relativamente menor de artículos relativos a la agricultura. La agricultura había suscitado dificultades críticas en las negociaciones.
- Rune Saugmann Andersen explicó que esta contradicción aparente se debía al sistema de ponderación utilizado por los investigadores para categorizar los artículos, en el cual influían el lugar y la presentación de un artículo (en la primera página, por ejemplo) o la prominencia de un determinado texto (en un titular, por ejemplo). Un artículo relativo al avance o la ruptura de las negociaciones que tuviera esas características tendría una calificación más alta que un artículo menos prominente sobre la agricultura como piedra angular de la negociación.
- John Kamau, del Kenya's Business Daily, observó que no le sorprendía que predominara la cuestión del avance o la ruptura de las negociaciones. Los periodistas necesitaban noticias (un avance sería una noticia) y a los periódicos en general les gustaba que algo anduviera mal (en este caso, la ruptura) para vender sus artículos. Esto significaba, sin embargo, que no se tenían en cuenta las novedades positivas ni se enfocaban las noticias desde otro punto de vista.

Los periodistas, las fuentes y la perspectiva de los medios de difusión

- El funcionario de la Secretaría de la OMC insistió también en que era importante distinguir entre las palabras del periodista y las de aquellos a quienes citaba. Coincidía con esta opinión el ponente Warren Giles, de Bloomberg News, quien señaló que muchas veces se esperaba que los periodistas mencionaran sus fuentes o cubrieran conferencias de prensa expresando opiniones con las que era posible que ellos o sus organizaciones no se identificaran necesariamente. Agregó que la conclusión a que se llegaba en la investigación de que los medios

de prensa de la OCDE prestaban más atención al propósito del Programa de Doha para el Desarrollo que los del G-20 podría deberse al punto de vista y al carácter internacional de alguno de los periódicos de que se trataba.

- John Kamau agregó que la función del periodista en África solía verse complicada por las opiniones discrepantes de distintos grupos de reflexión, muchos de los cuales no siempre tenían contacto con la realidad nacional o local. A su juicio, era necesario que los medios de difusión recurriesen a fuentes más amplias de información, y también era necesario que los grupos africanos de reflexión entablaran contactos con los medios de prensa nacionales. En muchas salas de prensa se utilizaba información procedente exclusivamente de agencias internacionales de noticias.

Escasa información sobre los servicios

- Warren Giles, de Bloomberg News, expresó su sorpresa por la escasa información sobre la liberalización de los servicios que indicaban las conclusiones de la investigación. Señaló que se trataba de un problema muy grave si, por ejemplo, se tenía en cuenta la gran importancia comercial de los servicios en la economía mundial. En todo caso, señaló que era difícil escribir sobre este tema, al igual que sobre muchos otros relativos al comercio, de manera de atraer la atención del lector y que habría que encontrar medios innovadores de hacerlo más interesante para el público.

La liberalización y el desarrollo para los pobres: ¿el discurso de quién, los intereses de quién?

- La ponente Amy Barry, de Oxfam (Reino Unido) invitó a discutir la conclusión de la investigación según la cual en los artículos de prensa se mencionaban cada vez más la "liberalización" y el "desarrollo para los pobres". Cabía preguntarse si los medios de difusión entendían que la "liberalización" y el "desarrollo para los pobres" iban juntos. Una asociación de esa índole suscitaba problemas y requería un mayor análisis cualitativo.
- Señaló que, por ejemplo, era indispensable analizar en forma más específica los artículos sobre el "desarrollo para los pobres", porque una amplia variedad de actores utilizaba esa expresión al servicio de sus propios intereses. Las organizaciones no gubernamentales la invocaban porque se suponía que el Programa de Doha para el Desarrollo tenía como objetivo justamente el desarrollo. Los países en desarrollo la invocaban porque les permitía demostrar que estaban comprometidos a negociar de buena fe y los medios de difusión la recogían porque representaba para ellos un cuento edificante con ganadores y perdedores y cuestiones en blanco y negro.
- Amy Barry afirmó que se podía adoptar un enfoque analítico similar respecto de la "liberalización". El Comisionado de la Unión Europea para el Comercio, Peter Mandelson, no tenía problemas en proclamar los beneficios de la liberalización

para el desarrollo, mientras insistía al mismo tiempo en que una reforma ulterior de la Política Agrícola Común (PAC) estaba fuera de discusión. A su juicio, era el tipo de liberalización que no procedía. Así, si bien el análisis que habían hecho los investigadores desde el punto de vista de si los medios de difusión estaban a favor o en contra de la liberalización tenía sentido (esta dicotomía había ocupado un lugar central en las controversias de política sobre el comercio), esa polarización no era muy útil en otros sentidos y desviaba la atención de los matices y la complejidad.

- El ponente Dipankar de Sarkar insistió en la importancia de establecer un vínculo entre esos complejos elementos de la política y las tendencias en la realidad y tener estas últimas en cuenta al hacer un análisis de la cobertura de los medios de difusión. A su juicio, los medios de prensa de la India, por ejemplo, se inclinaban mucho más resueltamente hacia la liberalización que los del Reino Unido. Sin embargo, una de las noticias más dramáticas en la India había sido el aumento del número de suicidios de agricultores, que según se afirmaba se habían debido a la liberalización del comercio.

Poniendo término a la primera parte del panel, el moderador, Jon Barnes, observó que varias de las observaciones de los asistentes y de los ponentes habían planteado cuestiones acerca del paradigma dominante del avance o la ruptura que configuraba la información. Señaló que evidentemente los medios de difusión necesitaban grandes temas en los que enmarcar los artículos. Se preguntaba, sin embargo, si ello planteaba el peligro de perder oportunidades de cubrir nuevas cuestiones y nuevos ángulos en el intervalo entre los momentos clave de la negociación que primordialmente se consideran dignos de cobertura. Tal vez si se adoptara una perspectiva más amplia, los medios de prensa podrían estudiar en forma que estuviera más al alcance del público las complejidades de política que habían destacado la ponente Amy Barry o la dramática información sobre seguridad alimentaria a que se había referido Dipankar de Sarkar.

Parte 2: Presentar mejor la información y trabajar más con los medios de difusión

El moderador indicó las dos preguntas a que se referiría la segunda parte de la sesión (¿Qué pueden hacer los jefes de redacción y los periodistas para que el público cobre interés en las cuestiones de comercio y desarrollo: qué oportunidades existen y cómo aprovecharlas? Trabaj ar con los medios de difusión: ¿cuál ha sido la experiencia de la sociedad civil en el Norte y en el Sur?)

(a) John Kamau, jefe de redacción asociado, Business Daily, Nation Media Group, Kenya

John Kamau señaló que la directora de una procesadora de té que había visitado la semana anterior al Foro Público había descrito con gran exactitud cuán complejo era este problema al preguntar ¿por qué nuestro té no se vende al precio más alto del mercado? En la aldea echan la culpa a los intermediarios y creen que pierden dinero con ellos. ¿Por qué no podemos añadir valor a nuestro té en el mercado internacional?

John Kamau señaló que lo que le había llamado la atención era la necesidad de entender y explicar la dinámica de los mercados y el comercio y la forma en que le afectaban cuestiones tales como la de los aranceles. La tendencia entre los periodistas era informar sobre un hecho aislado en circunstancias de que reflejaba cuestiones y problemas que afectaban a todo el continente africano. "Uno se da cuenta de la escala del problema cuando ve que ni los agricultores ni los directores de fábricas ni los medios de difusión los entienden."

El ponente indicó luego diversos problemas de los medios de difusión que había que superar en países africanos como Kenya.

Una mayor cobertura nacional

Según John Kamau, una necesidad prioritaria era una mayor cobertura nacional en África que pudiera poner en un contexto más amplio las noticias locales y, de esa forma, hacer que las novedades relativas al comercio internacional en órganos tales como la OMC tuvieran más sentido para el público local. Sin embargo, los medios de difusión de África solían utilizar noticias recibidas de agencias internacionales como Associated Press, Reuters o AFP. Esas noticias, si bien traían su propio sesgo y no tenían suficientemente en cuenta las circunstancias locales, de todas maneras podían utilizarse para colmar una laguna en la cobertura de la OMC. Señaló que se necesitaban agencias panafricanas que pudieran competir con las grandes organizaciones noticiosas internacionales a fin de proporcionar noticias locales.

Mejores fuentes de información

No sólo la información que llegaba a África de los lugares en que se celebraban negociaciones comerciales no era muy sólida o procedía de intermediarios sino que, según John Kamau, las fuentes locales de información también solían ser poco sólidas. Faltaban entidades y expertos a los que pedir información o comentarios o a los cuales poder citar. Podía ocurrir que en un ministerio sólo hubiese dos o tres funcionarios a los que se pudiese pedir un comentario. Los expertos del sector público no estaban autorizados a hablar a los medios de prensa, por lo cual se citaban fuentes anónimas.

Una mayor representación local y una mayor identificación del público con las noticias

Para que las noticias relativas al comercio suscitaran interés en un país, era necesario que el público se identificara resueltamente con el contenido de la información y viera reflejados en ella sus propios problemas y sus propios intereses. Ello era difícil en el caso de muchas noticias internacionales sobre comercio, buena parte de las cuales pueden ser impuestas desde arriba. John Kamau dijo que su periódico trataba de informar sobre la globalización de manera innovadora y estaba aumentando su cobertura de cuestiones de globalización tales como el comercio. En su carácter de jefe de redacción, por ejemplo, alentaba a los periodistas a visitar aldeas a fin de poder generar noticias "desde abajo hacia

arriba". Su periódico pertenecía a un grupo propietario de publicaciones con circulación en África oriental y tenía por lo tanto posibilidades de llegar a un público más amplio. A pesar de todos los problemas, había muchas oportunidades en Kenya.

Informar sobre las múltiples dimensiones de las cuestiones en juego

Una oportunidad de esa índole se refiere a la cobertura de cuestiones de justicia social. En los años setenta y ochenta la atención se había centrado en la lucha de los países africanos contra el neocolonialismo. Ahora el contexto era la globalización. Los periodistas, a través del poder de la información, podían desempeñar una función crucial en la tarea de dar a conocer al público las cuestiones en juego en el contexto del comercio; de lo contrario, el público no iba a poder entender qué estaba pasando.

Sin embargo, señaló John Kamau, muchos medios de difusión de países en desarrollo no recogen todavía debidamente las consecuencias de negociaciones tales como las que tienen lugar en la OMC. La tendencia era informar sobre las negociaciones prestando atención básicamente a sus aspectos dramáticos en la superficie y no a sus aspectos de fondo, como quedaba de manifiesto en el paradigma de avance o ruptura de que se había hablado en la primera parte de la sesión. Era necesario que los periodistas tuvieran un conocimiento analítico de las múltiples dimensiones de los problemas y pudieran estudiar cómo se manifiestan concretamente en la realidad local. Esta información podía surtir mucho más efecto que la que se refería exclusivamente a lo que ocurría a la distancia en Ginebra. Tras regresar a Kenya, iba a escribir un artículo sobre deforestación, en que hablaría de los agricultores que talaban árboles para una fábrica que trataba de hacer frente al alza del precio de los combustibles.

Los desafíos profesionales

En su calidad de jefe de redacción de una publicación y encargado de contratar periodistas, John Kamau insistió en la importancia de establecer sistemas y estrategias para ampliar los conocimientos de los periodistas. El comercio y la OMC eran una de las cuestiones más difíciles en la información, en razón de su complejidad técnica y de la jerga que se utilizaba: "aranceles, AMNA … si uno envía a un periodista nuevo a la OMC les puedo asegurar que cuando vuelva no podrá escribir un artículo, porque es complicado". Muchos periodistas acababan de salir de la universidad. Los programas de estudio de las facultades de periodismo eran obsoletos y era preciso reformarlos para que los estudiantes salieran de ellas con un buen conocimiento de los problemas de la globalización y con la capacidad práctica de escribir artículos al respecto.

Había llegado el momento de un planteamiento nuevo porque no tenía sentido insistir en los mismos métodos y esperar resultados distintos. Para mejorar la información periodística sobre el comercio y el desarrollo, hizo las propuestas siguientes:

- Respaldar un análisis multidimensional de los problemas de comercio y darles un carácter concreto mediante información a nivel de la comunidad.

- Contratar periodistas que tengan experiencia en comercio, que puedan seguir las cuestiones en la OMC, hacer inteligibles la jerga y los términos complejos y, de esa manera, formar opinión pública.
- Promover y apoyar servicios especializados de noticias en que los jefes de redacción de publicaciones puedan encargar artículos a la comunidad.
- Hacer que los profesores de las escuelas de periodismo en los países en desarrollo presten especial atención a las cuestiones de comercio.

Antes de presentar al segundo ponente, el moderador señaló que era importante tener en cuenta cómo podían cambiar los intereses del público y la información periodística según las cuestiones de comercio que fueran surgiendo. Muchas veces se había dicho que la información sobre cuestiones de comercio y desarrollo no suscitaría mayor interés para el público. Sin embargo, la cobertura reciente de medios de prensa en el Reino Unido, por ejemplo, había indicado que esa información podía ser prominente y podía ser accesible. Mencionó en particular artículos sobre las condiciones de trabajo en cadenas de abastecimiento de vestuario y su relación con supermercados y empresas minoristas del Reino Unido. Estas noticias habían aparecido en primera plana de los periódicos *Guardian* y *Sunday Times*, por ejemplo. Además, la publicación *Financial Times* había publicado un interesante artículo de una página de longitud acerca de las propuestas relativas al mecanismo de salvaguardias especiales y a los productos especiales en la OMC, después de que el Director de su Departamento Mundial visitara Filipinas.

(b) Warren Giles, periodista, Bloomberg News, Ginebra

Warren Giles expresó su satisfacción por las contribuciones que se habían hecho en el panel, pero estuvo en desacuerdo con ciertas afirmaciones. Impugnó asimismo la utilidad de algunos aspectos del contenido actual de la información sobre comercio, así como su sostenibilidad.

El suministro de información y lo que predomina en ella

Warren Giles dijo que el problema no era que faltara información sobre comercio, sino que había un exceso de información de cierto tipo, como ponían de manifiesto las conclusiones de la investigación sobre la información relativa al Programa de Doha para el Desarrollo. "No ha cambiado nada desde 2001. Estamos escribiendo lo mismo. "Lamy optimista en cuanto a las perspectivas de un acuerdo en la OMC." Este titular se podría haber escrito en cualquier momento a partir de septiembre de 2005 y, si cambiamos el nombre, a partir de 2001", expresó.

El ponente señaló que él mismo había escrito muchos artículos de ese tipo y reconoció que de hecho tenían gran demanda. Periódicos tales como el *Financial Times* o el *International Herald Tribune* seguían publicándolos con frecuencia. Sin embargo, esos artículos se habían convertido en un juego político y había llegado el momento de buscar otras noticias y dar un tratamiento distinto a los problemas. "No puedo creer que la gente siga leyendo un artículo que comienza con las palabras 'La Ronda de Doha'", manifestó.

Ya es hora de otro tipo de artículos

Warren Giles insistió en la importancia de distinguir entre las noticias relativas a Doha y las relativas al comercio. A menos que hubiese realmente un avance o una ruptura en las negociaciones, a su juicio no tenía mayor interés publicar las primeras.

Señaló que podía ser mucho más interesante publicar artículos sobre las flores que se transportan por avión al otro lado del mundo o sobre los buques contenedores con bacterias nocivas, por ejemplo. La OMC no proporcionaba ese tipo de material, a menos que uno se saliese de los parámetros estrechos de las negociaciones de Doha. El sistema de solución de diferencias de la OMC, por ejemplo, ofrecía posibles noticias de mucho mayor importancia que la información estática sobre el pronóstico más reciente del Director General de la OMC acerca de las negociaciones de Doha. En la solución de diferencias había ganadores, perdedores y sanciones y había dinero en juego. Era material mucho más legible el que se refería a las consecuencias para los fabricantes de jabón en Escocia o de cojinetes en Ohio, los suecos que usaban motocicletas Harley Davidson o los productores de azúcar de Mauricio.

Los mejores artículos sobre comercio, sostuvo Warren Giles, muchas veces eran los que ni siquiera mencionaban a la OMC o lo hacían apenas en el último párrafo. Estaba de acuerdo en que los periodistas debían escribir artículos sobre comercio más variados, como los que había sugerido John Kamau, el ponente de Kenya.

El lugar en que se encuentra el periodista

El ponente insistió, en todo caso, que había límites para lo que los periodistas podían escribir desde el lugar en que se encontraban. Era tan ilógico esperar que un periodista que escribiese desde Ginebra se refiriera a la preocupación de los agricultores de Kenya por los precios del té como esperar que un periodista de Kenya informara en forma pormenorizada acerca de las negociaciones en Ginebra. Reconocía que sin duda era conveniente que los dos tipos de periodistas se acercasen lo más posible a las cuestiones en juego en otro lugar y las tuvieran en cuenta en sus respectivos artículos. Sin embargo, es difícil entender e informar adecuadamente a la distancia y por ello los medios de difusión tienen periodistas locales, nacionales e internacionales.

Los valores editoriales y el interés y la demanda del público

Warren Giles destacó a continuación que solía haber una diferencia entre lo que esperaba de los medios de difusión el público experto, como el que asistía al panel, y la información que en realidad podían o debían suministrar los periodistas. Sostuvo que los periodistas no debían escribir exclusivamente para un público de esa índole que, en el caso de las negociaciones de Doha, se había convertido en un grupo selecto. A veces le preguntaban por qué no había mencionado uno u otro detalle sin tener en cuenta lo que podía caber en un artículo de 400 palabras, que en todo caso podía considerarse de

longitud razonable en vista de las presiones de espacio que se ejercían. "Me han pedido que escriba 500 palabras en la mañana, que las comprimiera a 300 para la tarde y a 100 para el momento de la publicación porque habían reducido el espacio a fin de dar cabida a una propaganda de whisky."

Dijo que era imposible reducir todo lo que se había aprendido sobre comercio en una vida a 300 palabras, a 1 minuto en un discurso o a una sola página de texto. En todo caso, los artículos se tienen que escribir para un público que no consista únicamente en expertos. El periodista tiene que suponer que el lector no tiene el menor conocimiento ni el menor interés e ir al grano. "Si en un bar uno no puede explicar su vida y hacerla interesante en 10 segundos, es porque no tiene interés como noticia. Hay que tener esto presente cuando se trata de la OMC."

Por último, el ponente encomió la intervención de John Kamau en que se destacaba la necesidad de que los periodistas africanos tuvieran más acceso a la información y de que hubiera mejores fuentes para encargar artículos con información local, incluida su idea de agencias panafricanas de noticias que dieran una cobertura más diversificada. Al mismo tiempo, tenía serias dudas acerca de la viabilidad práctica de una propuesta de esa índole. Las agencias de noticias eran muy caras y se preguntaba si se podía generar una cantidad suficientemente alta de información local que fuera interesante y necesaria para su público. Señaló que esto le recordaba a un escritor de libros de viaje, Bill Bryson, que sostenía que el único truco para escribir consistía en producir algo que la gente estuviese dispuesta a pagar para leer. En última instancia, alguien tenía que sufragar el costo de la cobertura y se preguntaba si esas agencias podrían subsistir.

(c) Amy Barry, Subdirectora de Medios de Difusión, Oxfam, Reino Unido

Atraer a los medios de difusión y trabajar con ellos: la experiencia de la sociedad civil del Norte y del Sur

Amy Barry explicó que hablaba desde el punto de vista de Oxfam y sobre la base de su experiencia en esta organización no gubernamental.

Para Oxfam, los medios de difusión eran primordialmente un objetivo. Podían ser aliados o incluso enemigos pero primordialmente eran un instrumento para hacerse oír en el intento de ejercer influencia (cabía esperar) en las negociaciones, habida cuenta de sus consecuencias para los pobres. Por lo tanto, cuando se trata de conseguir que los medios de difusión informen sobre cuestiones comerciales, es importante darles un rostro humano.

Necesidades mutuas

Amy Barry insistió en la necesidad de un criterio realista al trabajar con los medios de difusión, cosa que consistía, en buena medida, en una "transacción comercial". Oxfam trabajaba con los medios de difusión y trataba de usarlos, pero ellos también usaban a la

organización. Los medios de difusión querían información y Oxfam podía proporcionarla. También querían una variedad de puntos de vista, uno de los cuales podía ser el de Oxfam, y naturalmente a los medios de difusión les gusta la controversia y Oxfam podía ayudar a alimentarla (cuando le parecía útil y adecuado hacerlo).

Muchos periodistas recurrían también a Oxfam, que contaba con un equipo de asesores de política bien preparados, para que explicara cuestiones que eran complejas. Este apoyo era menos necesario en Ginebra, pero sin duda lo era en otras situaciones en que los periodistas tenían que cubrir diversas funciones y una amplia variedad de temas, especialmente en los países en desarrollo en que muchos periodistas tal vez no tuvieran la misma preparación o el acceso al mismo nivel de recursos o fuentes de información que sus homólogos del Norte.

¿Intereses mutuos?

La ponente señaló que en general había tenido experiencias positivas con los periodistas e igual cosa habían dicho a ella y sus colegas los periodistas con que había trabajado Oxfam. En algunos casos, sin embargo, los periodistas creían que las organizaciones de la sociedad civil eran "agitadores que sólo creaban problemas, se oponían por oponerse, creaban desorden y eran contrarios al crecimiento económico". A veces, las organizaciones de la sociedad civil podían quedar marcadas por el comportamiento irresponsable de un grupo. Pero también ocurría que había intereses comerciales y políticos que comprometían la independencia de los medios de comunicación y la forma en que transmitían las opiniones de la sociedad civil. Había que preguntarse quién influía en la agenda de estos medios y quiénes eran los propietarios de los periódicos y pagaban los sueldos de sus directores. En el Perú, por ejemplo, la relación entre los medios de difusión e intereses comerciales que no veían con buenos ojos la oposición a las operaciones mineras había influido en la difusión de críticas cuando había problemas ambientales o relativos a los derechos de los trabajadores.

Reconocer los valores de los medios de difusión y promover la información sobre el comercio

Amy Barry señaló que en todo caso era importante que las organizaciones de la sociedad civil entendieran a los medios de difusión si querían atraer su atención. Oxfam tiene un equipo de profesionales en comunicaciones, muchos de ellos ex periodistas o profesionales de las relaciones públicas, en Oxford, Washington, Lima, Nairobi y Madrid que se dedican a poner en conocimiento de los medios de difusión las campañas de esa organización y las cuestiones que le interesan. Estos periodistas cuentan a su vez con el respaldo de asesores de política que trabajan en problemas detallados relativos a procesos tales como el de la OMC o los acuerdos de asociación económica. Por esta razón, las posibilidades que tenía Oxfam de hacerse oír en los medios de prensa eran evidentemente mucho mayores que las que tenían organizaciones más pequeñas de la sociedad civil con menos recursos y un menor reconocimiento.

Al mismo tiempo, señaló, no siempre era fácil conseguir que se informara suficientemente sobre cuestiones de comercio. El comercio era un tema complicado y el interés de los periodistas especializados solía ser escaso. Oxfam, que pensaba constantemente en cómo lograr mayor cobertura de las cuestiones de comercio y desarrollo, sugería como valores fundamentales los siguientes:

- *Pertinencia* – Para la vida de la gente, para la agenda de los medios de prensa, para el artículo que escribe el periodista, para el público lector, oyente o televidente.
- *Justificación* – Cómo respaldar lo que dice la organización, existencia de datos al respecto.
- *Artículos en que haya gente de verdad* – Al público le interesa más la gente que un texto de negociación. ¿Qué significan las cuestiones en juego para el hombre de la calle o para la mujer en el arrozal?
- *Simplificar los temas* – Es necesario centrarse en una cuestión, como el algodón o el dumping en la agricultura. Puede ser una estrategia riesgosa porque, como resultado, se puede dar al tema una importancia indebida. Sin embargo permite mostrar las negociaciones en sus aspectos más importantes sin caer en minucias que pueden hacer que la gente pierda interés.

El problema de la capacidad para entablar relaciones más estrechas con los medios de difusión locales y nacionales

Amy Barry señaló que Oxfam no siempre quería ser fuente de citas. Creía que era importante escuchar otras voces, aunque la organización no estuviera totalmente de acuerdo con ellas. Para que el mundo cambie y se modifiquen también las actuales estructuras de poder es esencial que la sociedad civil haga oír su voz. Oxfam colabora con asociaciones más pequeñas a fin de darles mayor capacidad para comunicarse y para trabajar con los medios de comunicación. Trabaja con delegaciones comerciales de países en desarrollo para que aprendan mejor a trabajar con periodistas, especialmente en el Norte.

En cuanto al comercio, Oxfam considera esencial que los afectados por las negociaciones se hagan oír y cree también que las partes interesadas de países en desarrollo, sean negociadores, comerciantes o legisladores, tienen tanto derecho a hacerse oír como Peter Mandelson o Pascal Lamy. Oxfam trabaja con otras organizaciones, especialmente en el Sur pero también coaliciones y alianzas en el Norte, para ayudarles a conseguir que los medios de prensa tengan en cuenta sus opiniones e intereses. Imparte también capacitación a socios y aliados del Sur como reconocimiento del hecho de que, para los periodistas, las organizaciones y los asociados locales tienen más credibilidad para hablar de cuestiones locales y nacionales que Oxfam, calificada de organización internacional o del Norte.

Según la experiencia de Amy Barry, sin embargo, era más difícil para las organizaciones más pequeñas conseguir que los medios de prensa, especialmente los grandes medios de prensa del Norte, les dieran cobertura porque el mundo de las relaciones con esos medios

se profesionalizaba cada vez más. Había que saber entablar relaciones con los medios de prensa, tal como había que saber negociar cuestiones de comercio (aunque tal vez fuese un poco más fácil) y los periodistas no siempre tenían paciencia con quienes están aprendiendo. Quienes quieren captar la atención de los medios de difusión tienen que estar en condiciones de contar una historia, desglosar datos complejos, demostrar el efecto de las políticas comerciales, tratar temas complejos y sintetizar ideas en fórmulas de fácil comprensión, todo ello dentro de plazo. A veces, las organizaciones más pequeñas de la sociedad civil y los delegados de países en desarrollo no reconocían cabalmente esas necesidades.

Algunos de los problemas a que hacen frente las organizaciones no gubernamentales más pequeñas, especialmente del Sur, eran los mismos con los que tropezaban los periodistas de países en desarrollo: tenían pocos recursos para viajar a las grandes conferencias, no conseguían visados o no tenían acceso a la información. La OMC seguía siendo un tema relativamente nuevo en algunos países y regiones, como África por ejemplo, y era importante seguir preparando gente con conocimientos al respecto.

(d) Dipankar de Sarkar, Jefe de la División de Europa de Indo-Asian News Service

Observaciones y debate respecto de los desafíos para los medios de comunicación

El ponente Dipankar de Sarkar, periodista internacional que trabaja en Londres, dijo que en su calidad de nacional de un país en desarrollo que trabaja para una agencia de noticias, estaba de acuerdo con algunos aspectos de lo que habían dicho tanto John Kamau como Warren Giles.

Señaló que una cuestión crucial se refería no sólo a si había información sino también a su origen y a la perspectiva que transmitía. En la India (en que la cobertura no se limitaba necesariamente a la OMC) la liberalización del comercio era una noticia candente. Sin embargo, la información que se daba solía proceder de los ministerios de gobierno, de manera que la perspectiva era inmediatamente más estrecha que la de la política nacional. Se daba al comercio, sin pensarlo más, un tratamiento similar al de la política exterior. En todo caso, probablemente también ocurría lo mismo en Kenya y otros países de África, al igual que en la OCDE.

A continuación, Dipankar de Sarkar invitó a formular observaciones acerca de las experiencias al trabajar con los medios de comunicación, habida cuenta de la importancia del interés y la demanda del público a la hora de configurar la posible agenda de estos medios. Los participantes y oradores formularon las siguientes observaciones en atención a las presentaciones y a los comentarios que se habían hecho:

Combinar los elementos mundiales y los locales en la información

Keith Rockwell, Director de Información y Relaciones con los Medios de Comunicación de la OMC, dijo que tanto John Kamau como Warren Giles tenían razón. Para que el público

entendiera por qué los agricultores de Kenya no obtenían un precio adecuado por el té, los periodistas tenían que entender en qué consistía la progresión arancelaria. Para que los periodistas entendieran por qué las exportaciones de flores de Kenya habían aumentado hasta llegar a los 700 a 800 millones de dólares EE.UU. al año, tenían que conocer el Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF).

Keith Rockwell señaló que al escribir un artículo de prensa era fundamental tener en cuenta el contexto de las normas comerciales. En todo caso, reconocía que este era un serio problema, como había quedado de manifiesto recientemente en un seminario regional sobre MSF organizado en Tanzanía por la OMC. Las medidas sanitarias y fitosanitarias eran de una complejidad abrumadora y ello hacía difícil atraer la atención de los medios de difusión, pero sin embargo había una noticia para los periodistas: por ejemplo, la forma en que las organizaciones de horticultura de Kenya habían reducido los residuos de plaguicidas a niveles aceptables según las regulaciones vigentes en los Estados Unidos y la Unión Europea y habían así quintuplicado sus exportaciones. El problema consistía en que no siempre era posible para los periodistas internacionales como Warren Giles ver los detalles locales que podía ver un periodista nacional como John Kamau y viceversa.

Amy Barry dijo que la cobertura de las negociaciones de la OMC tenía importancia crucial porque sus consecuencias para los pobres eran enormes y era esa la razón de que su organización se ocupara de ellas. En sus relaciones con los medios de difusión, Oxfam trataba de dar a las cuestiones técnicas un rostro humano. Esto creaba sin embargo el problema de encontrar voces representativas y verosímiles. La tentación, particularmente cuando se trabajaba con los medios de difusión del Norte y bajo la presión de éstos, era recurrir a ejemplos estereotípicos y a portavoces que estuvieran al alcance de la mano. Generalmente faltaba tiempo para encontrar y entrevistar gente del lugar que pudiera describir las dimensiones más amplias de los problemas que les afectaban.

Mayor capacidad de los gobiernos de países en desarrollo para comunicarse con medios de difusión y organizaciones no gubernamentales

Keith Rockwell señaló también que, si bien la cobertura de la dimensión de desarrollo se había debido a la labor de Oxfam y otras organizaciones no gubernamentales, había que reconocer que los gobiernos de países en desarrollo trabajaban más con los medios de difusión. Ese fenómeno había comenzado en la Reunión Ministerial de Cancún, con la gran asistencia a una conferencia de prensa del G-20. En Hong Kong había habido 118 conferencias de prensa. En 2001 habría sido inconcebible la gran visibilidad que tenía para los medios de difusión un ministro de un país tal como Malí. El ministro de ese país solía ahora aparecer ante los medios internacionales de prensa para explicar su posición.

Comparando Doha y Hong Kong, señaló que habían disminuido marcadamente las citas de organizaciones no gubernamentales en artículos de prensa y ello no se debía a que lo que decían esas organizaciones fuese menos importante. Obedecía al hecho de que los ministros hacían sus propias declaraciones y de que la mayoría de los periodistas

preferían informar de lo que habían dicho los ministros y no de lo que habían dicho esas organizaciones. Agregó que el Director General de la OMC, si hablase de cuestiones tales como la solución de diferencias, saldría en los titulares de la prensa.

Las fuentes de información y la participación

Warren Giles señaló la importancia de poder identificar a la fuente de la cita y dijo que esta era una práctica que había que defender. No estaba convencido del valor periodístico de informar acerca de cosas que se habían oído en un pasillo y cuya fuente no se podía identificar. Si quien decía algo no quería que se mencionara su nombre, probablemente no valía la pena transmitir lo que había dicho.

Si bien los periodistas recurrían a organizaciones no gubernamentales, grupos de reflexión y otras organizaciones que tuvieran puntos de vista interesantes y pudieran indicar elementos de importancia, los que estaban sobre el terreno solían ser quienes no podían hacer oír su voz en los medios de difusión. A estos efectos era muy pertinente el tipo de difusión de noticias que propiciaba John Kamau. Por otra parte, estaba de acuerdo con las opiniones de Keith Rockwell acerca de la necesidad de combinar el contexto de las normas comerciales y el contenido local, si bien insistió en que no siempre esto podía hacerse en forma satisfactoria desde un solo lugar.

Un periodista independiente suizo agregó que los medios de difusión no eran la única fuente de información para quienes trabajaban en cuestiones comerciales y que cabía una importante función a órganos tales como las organizaciones de agricultores. Señaló también que otras formas de comunicación en cuestiones comerciales incluían las publicaciones comerciales especializadas y la labor de organizaciones comerciales, con inclusión de las ferias de comercio internacional.

Cuestiones de comercio, cuestiones de enfoque de los medios de difusión

Un parlamentario de Kenya sostuvo que los medios de comunicación solían preferir las declaraciones políticas sensacionalistas a la información sobre cuestiones importantes como el precio del té o del café. Ello era un desincentivo para que quienes formulaban la política se pusieran en contacto con esos medios respecto de cuestiones tales como el comercio, porque era poco probable que sirvieran para titulares de prensa.

Se preguntaba también hasta qué punto los medios de comunicación exploraban en forma efectiva cuestiones fundamentales que se referían a la OMC y sostuvo que había cuestiones importantes que no se aclaraban al público. Por ejemplo, ¿por qué no se avanzaba en las conversaciones de Doha, que presuntamente tenían que ver con el desarrollo? ¿Por qué seguían insistiendo los países industrializados en mantener las barreras proteccionistas? ¿Por qué venían bajando los precios de productos básicos tales como el té y el café mientras se triplicaban los de algunos productos importados de los países ricos? ¿Qué indicaba todo esto acerca de la observancia de las normas de la OMC?

2. Conclusiones y camino a seguir

Habida cuenta de la ambiciosa gama de cuestiones que había examinado el panel, quedó poco tiempo para formular o discutir recomendaciones formales. En todo caso, entre los aspectos más importantes que surgieron como posibles propuestas relativas a la OMC se contaban los siguientes:

- Apoyar una mayor investigación sobre la cobertura del comercio en los medios de difusión, tanto en calidad de factor importante para la comprensión por el público y la gestión de las políticas sobre comercio y desarrollo como desde el punto de vista de las oportunidades y limitaciones prácticas que tienen los sectores pertinentes de esos medios.
- Proporcionar más recursos para programas en países en desarrollo con recursos insuficientes, con inclusión de programas e iniciativas de desarrollo de los medios de comunicación, una mayor capacitación de periodistas e investigación sobre el público, así como oportunidades para que jefes de redacción y periodistas amplíen sus conocimientos sobre comercio y desarrollo (como parte esencial de la información sobre negocios y economía, por ejemplo).
- Estimular a los medios de comunicación para que informen de manera más variada y accesible acerca de las cuestiones de comercio y desarrollo, dentro y fuera de los procesos de política de la OMC y destaquen las cuestiones que no hayan recibido la atención debida y las noticias que vayan surgiendo, así como sus consecuencias para el interés público.
- Redoblar los esfuerzos por comunicarse con los medios de difusión, proporcionar a los periodistas una mayor variedad de información de manera que puedan diversificar sus fuentes y contactos e incluir en la cobertura de la política comercial las opiniones de grupos y comunidades que hasta ahora no habían tenido representación suficiente.
- Po er a quienes participan en la política comercial en mejores condiciones de entablar relaciones con los medios de comunicación a fin de que puedan entender mejor los valores de estos medios y lo que necesitan los periodistas para su trabajo.
- Impulsar la comunicación con el público y el debate sobre las políticas de comercio y desarrollo en todos los niveles, de manera de alimentar y profundizar el interés del público en una mayor cobertura de los medios de comunicación.

E. El papel de las normas sociales en la promoción de un comercio justo, *Sesión organizada por la Fundación Friedrich-Ebert (FES)*

Informe preparado por Yvonne Theemann, Fundación Friedrich-Ebert (FES)

Resumen

En los últimos años ha habido un amplio debate acerca de las normas sociales en los planos internacional, nacional y local. No sólo los sindicatos y organizaciones no gubernamentales se han referido a la necesidad y a los efectos de esas normas sino que también lo han hecho gobiernos, organizaciones internacionales y empresas. La Cumbre del G-8 celebrada en 2007 en Heiligendamm constituye un prominente ejemplo de reconocimiento de las normas sociales en un mundo globalizado. En ella se dijo inequívocamente que "los mercados abiertos necesitan la inclusión social". Los Jefes de Gobierno estaban de acuerdo en cuanto a la activa promoción de las normas sociales y de la responsabilidad social de las empresas y en cuanto a la necesidad de reforzar los sistemas de seguridad social en las economías incipientes y en los países en desarrollo.

La importancia de las normas sociales seguirá aumentando en los próximos años. Por lo tanto, ya no se debe considerarlas un enemigo del crecimiento económico. En cambio, su aplicación efectiva puede dar lugar a un crecimiento sustancial.

En este contexto, los objetivos de la sesión consistían, en primer lugar, en dar una visión general de la enorme variedad de instrumentos y mecanismos que existen para promover y aplicar las normas sociales, en segundo lugar, en estimar los beneficios para el crecimiento de un debido reconocimiento de las normas sociales y, en tercer lugar, determinar qué papel debe caber a las normas sociales en el sistema multinacional de comercio.

Integraban el panel representantes de cuatro entidades que se dedican a la promoción de las normas sociales en planos totalmente distintos. Formuló la declaración introductoria e hizo de moderador Steffen Grammling, Oficial de Programas de Comercio y Desarrollo de la Oficina en Ginebra de la Fundación alemana Friedrich-Ebert (FES).

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Steffen Grammling, Oficial de Programas de Comercio y Desarrollo de la Oficina en Ginebra de la Fundación Friedrich-Ebert (FES), Ginebra, Suiza

En su declaración introductoria, Steffen Grammling recordó la necesidad de una dimensión social de la globalización. "La globalización no ha arrojado aún resultados para los más pobres y algo debe cambiar en el sistema de gobernanza mundial." Por lo tanto, hay que

resolver el dilema del "crecimiento sin puestos de trabajo" y encontrar instrumentos para aumentar las oportunidades de empleo. Un factor fundamental que contribuye al "empleo decente" consistiría en la aplicación efectiva de las normas sociales y, en particular, de las normas sociales básicas. Grammling señaló que "desde un punto de vista económico, el costo a corto plazo de la aplicación de estas normas suele ser más bajo que las ganancias a largo plazo", ya que aumentarían la productividad del trabajador, la competitividad y la paz social. "Por lo tanto, redundaría en el propio interés de cualquier país ponerlas en práctica." En todo caso, es preciso promulgar la legislación necesaria y establecer sistemas de supervisión eficaces e independientes.

Si bien el comercio bilateral y los acuerdos de inversión, especialmente de los Estados Unidos y de la Unión Europea, ya incluyen cláusulas laborales, muchos países en desarrollo expresan reservas respecto de la incorporación de normas sociales en los acuerdos comerciales por tratarse de un instrumento proteccionista.

Se refirió luego a otro elemento que revestía importancia crucial a los efectos de la eficacia de todas estas disposiciones jurídicas: el problema consiste en que hay una gran laguna en cuanto a la observancia de las obligaciones internacionales, la aplicación de la legislación nacional y la supervisión. En la etapa de la aplicación, hay que identificar mecanismos para evaluar los instrumentos que apuntan al logro de objetivos. Según Grammling hay un grave problema a tres niveles: la coherencia a nivel internacional, la voluntad política, la buena gestión y la capacidad a nivel nacional y el comportamiento responsable y un interés propio ilustrado y a largo plazo de las empresas. "Este último elemento tiene importancia fundamental porque el poder de las empresas multinacionales ha aumentado enormemente a través del establecimiento de cadenas mundiales de producción." Si bien el cumplimiento en el sector público de las normas sociales no ha arrojado los resultados que debía, han surgido diversos instrumentos voluntarios con distintos grados de compromiso.

(b) Cleopatra Doumbia-Henry, Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Suiza

Cleopatra Doumbia-Henry hizo una sinopsis de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que ya estaba establecida en 1919 y constituye la organización más antigua del sistema de las Naciones Unidas y la única institucional internacional que sobrevivió a la Segunda Guerra Mundial. La OIT fue creada para promover la justicia social y, desde su creación, se han aprobado 193 convenios, algunos de los cuales tienen la naturaleza de directrices y otros son instrumentos con fuerza jurídica obligatoria.

La OIT distingue tres tipos de esos instrumentos principales: los ocho convenios fundamentales, las cuatro normas fundamentales del trabajo y los convenios prioritarios, con inclusión del ámbito de las inspecciones del trabajo. Esos instrumentos destacan la importancia de la dimensión social en un mundo globalizado. Doumbia-Henry destacó que las inspecciones del trabajo, como instrumento, tenían lugar en la industria y en la agricultura. Recordó también que los convenios fundamentales habían alcanzado

prácticamente la ratificación universal, si bien importantes países como China o los Estados Unidos, por ejemplo, no habían firmado todos.

Doumbia-Henry puso de relieve que las cuatro normas fundamentales del trabajo de la OIT constituyen "una serie mínima de normas del trabajo en el mundo globalizado del empleo". Incluyen la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación con respecto al empleo y el trabajo. Los Estados deben respetar esas normas fundamentales hayan o no ratificado los convenios correspondientes, que son aprobados por mayoría simple de los miembros de la OIT.

Doumbia-Henry señaló que en la Constitución de la OIT de 1919 y en la Declaración de Filadelfia de 1945 ya se afirmaba inequívocamente que "en primer lugar, el trabajo no es una mercancía y, en segundo lugar, las medidas que tome un país no deben redundar en desmedro del progreso social de otro" y agregó que el trabajo "no es un factor de reducción de los costos para poder competir".

A continuación, hizo una reseña del sistema de supervisión en la OIT, "el mejor en el sistema de las Naciones Unidas", y que consta, entre otras cosas, de la labor de los expertos independientes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, el debate tripartito en las conferencias y un mecanismo basado en reclamos. En el curso del proceso ordinario de supervisión, por ejemplo, los Estados miembros de la OIT tienen que presentar informes periódicamente a fin de indicar qué medidas se han tomado en la legislación y en la práctica para cumplir cualquiera de los ocho convenios fundamentales y los cuatro convenios prioritarios. En razón de la estructura tripartita de la OIT, los gobiernos deben enviar copias a grupos de empleadores y de trabajadores, que tienen la posibilidad de formular sus observaciones acerca de los informes.

En cuanto a la cuestión de cómo debe responder la OIT ante los problemas de la globalización actual en el ámbito institucional, la oradora se remitió al informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, de 2004 y citó: "(…) no basta con reglas económicas más justas. También deben respetar el marco internacional de los derechos humanos fundamentales y las medidas de justicia social convenidas." El preámbulo de la OIT declara también que el crecimiento económico, si bien es un requisito previo para el progreso social, no puede por sí solo garantizarlo. Según Doumbia-Henry, el mundo globalizado debe ocuparse de las normas mínimas de sanidad y ocupacionales, las normas sociales y de seguridad mínimas, el salario justo y otras condiciones de trabajo.

La OIT tiene gran interés en que las normas internacionales del trabajo formen parte del mecanismo del sistema económico mundial.

Refiriéndose a la evolución de la forma en que se utilizan las normas sociales internacionales, la oradora señaló que un número cada vez mayor de acuerdos multinacionales y bilaterales

hacían referencia a ellas. Por otra parte, con cada vez mayor frecuencia quedaban incorporadas en los marcos de la responsabilidad social de las empresas. La Unión Europea constituía otro ejemplo, pues ha subordinado su nuevo sistema generalizado de preferencias, sus preferencias arancelarias y su asistencia para el desarrollo a la ratificación y aplicación de los ocho convenios fundamentales de la OIT, entre otros. El sistema generalizado de preferencias de la Unión Europea "es el sistema de acuerdos comerciales preferenciales por conducto del cual la Unión Europea da a los países en desarrollo acceso preferencial a sus mercados". Todos estos convenios deben quedar ratificados antes del 31 de diciembre de 2008 (Reglamento Nº 980/2005 del Consejo, artículo 9).

Incluso la Corporación Financiera Internacional (CFI) ha adoptado recientemente en sus estándares de desempeño los convenios fundamentales de la OIT. Los estándares de desempeño definen la función y las obligaciones de los clientes en cuanto a la administración de sus proyectos y los requisitos para obtener y conservar el apoyo de la CFI. El Banco Asiático de Desarrollo (BasD) publicó en 2006 junto con la OIT un manual de las normas fundamentales del trabajo. Doumbia-Henry señaló que "estos ejemplos ponen de relieve la pertinencia de la OIT como institución en nuestros días". Sin embargo, mirando al Banco Mundial, a su juicio quedaba mucho por hacer.

Para concluir, enumeró diversos acuerdos comerciales, el Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Acuerdo de Libre Comercio de América Central (CAFTA), en que recientemente se ha hecho referencia a las normas internacionales del trabajo. La oradora querría que esta tendencia se mantuviera, si bien advirtió que "hay que observar cuidadosamente el efecto real de estos acuerdos comerciales y sus cláusulas laborales en el libre comercio".

(c) Veronica Nilsson, Asesora Superior de Políticas, Comité Sindical Consultivo, París, Francia

Veronica Nilsson manifestó que la gente a veces prefiere olvidarse de que las directrices de la OCDE para las empresas multinacionales son de carácter gubernamental. "Si bien no tienen fuerza jurídica obligatoria para las empresas, sí la tienen para los gobiernos." En todo caso, tanto los círculos comerciales como la sociedad civil participaban en las negociaciones relativas a las directrices. Un número cada vez mayor de países las aprobaban, incluso fuera del ámbito de la OCDE; en efecto, lo habían hecho 30 países miembros y 10 países no miembros, con inclusión de la Argentina, el Brasil, Chile, Estonia e Israel.

Las directrices constituían recomendaciones de los gobiernos para una cooperación adecuada. En la mayoría de sus aspectos, se refieren al comportamiento de las empresas e instan expresamente a los subcontratistas a llevarlas a la práctica. "Su principal ventaja consiste en que no son únicamente aplicables a las empresas que operan en los países de origen, sino que se aplican a las actividades de las empresas en todo el mundo", señaló la Sra. Nilsson.

La oradora mencionó los puntos nacionales de contacto a fin de destacar el carácter gubernamental de las directrices. Estos puntos de contacto deben ser establecidos por los gobiernos que se adhirieron a las directrices y se ocupan de la promoción y aplicación de éstas. Habida cuenta del hecho de que en su mayoría esos puntos forman parte de los ministerios de comercio, Nilsson criticó el concepto de que debían participar todos los ministerios correspondientes. Algunos puntos nacionales de contacto tendrían incluso carácter tripartito, como en los países escandinavos y en Francia. Nilsson señaló que esos puntos de contacto constituyen "un foro para la discusión y la mediación y no un instrumento de sanciones".

En su declaración, Nilsson señaló a la atención de los asistentes los casos que habían hecho valer los sindicatos en la reunión anual de puntos nacionales de contacto celebrada en junio del año en curso. Refiriéndose a esos casos, indicó diversos tipos de infracciones e indignidades a que hacían frente los trabajadores en todo el mundo. Desde 2001 los sindicatos han planteado más de 90 casos y organizaciones no gubernamentales han planteado otros 60. La mayoría de los casos que plantearon los sindicatos se referían a la infracción del derecho a la libertad de asociación.

La oradora mencionó el ejemplo de un caso que se había sometido en primer lugar al punto nacional de contacto de Montenegro pero, después de que una empresa belga no aceptó la propuesta de éste de volver a contratar a los trabajadores montenegrinos de que se trataba, fue sometido al punto nacional de contacto de Bélgica, donde culminó con éxito. Otro ejemplo se refería a una reclamación contra la empresa química Bayer interpuesta ante el punto de contacto de Alemania. La empresa Bayer de Filipinas había creado su propio sindicato y, tras su inscripción en otro sindicato independiente, el Sindicato de Empleados de Bayer Filipinas (EUBP), algunos trabajadores habían sido despedidos. La declaración publicada por el punto de contacto de Alemania en su sitio Web menciona las ofertas financieras hechas por Bayer Filipinas al sindicato de empleados "en aras de una mayor cooperación con un espíritu de confianza". Nilsson señalaba que "las directrices pueden utilizarse para resolver estos problemas en el lugar de trabajo", aunque no en todos los casos se han obtenido buenos resultados.

Refiriéndose a la importante cuestión de cuándo deben los sindicatos plantear estos casos, Nilsson señaló que lo más importante eran las circunstancias. "Los sindicatos deben tener muy claros sus objetivos y lo que se quiere obtener" agregó. Plantear esos casos no cuesta mucho dinero pero absorbe mucho tiempo.

En el futuro, las directrices deberían utilizarse para estrechar el diálogo con las empresas, que en muchos casos no las conocen. Un número cada vez mayor de acuerdos de comercio e inversión tienen en cuenta las cuestiones laborales. En esos acuerdos es necesario hacer referencia a las directrices para hacerlas más obligatorias, más reconocidas y más aceptadas.

(d) Auret van Heerden, Presidente de la Asociación para el Trabajo Justo

¿"Pueden las normas hacer que el comercio sea más justo? Sí, preguntó y respondió Auret van Heerden. Sí, si se hacen cumplir", agregó. A su juicio, la globalización abre la posibilidad estratégica de soslayar las normas de trabajo y no sólo lo hacen las empresas. "Es muy difícil enumerar a los países que hacen cumplir las leyes laborales", señaló. A veces ello ocurre extraoficialmente, a veces oficialmente. Sri Lanka es un ejemplo en que no se hacen cumplir los regímenes de pensiones y otros regímenes de protección social aduciendo cuestiones de competitividad. Es un argumento que suelen utilizar los gobiernos. Sin embargo, destacó el orador, "hay empresas que cierran, y gente que queda por el camino, sin trabajo y sin jubilación", situación a la que el Estado debe hacer frente por sí solo.

Una de las cuestiones más importantes por Auret van Heerden era la responsabilidad. "Se trata de asumir la responsabilidad por las condiciones sociales del trabajo en cualquier parte del mundo, con prescindencia de la forma de propiedad o control", señaló y agregó que las empresas multinacionales optaban por cruzarse de brazos. Si se indicaban a esas empresas las condiciones en que trabaja la gente, se escuchaban respuestas como: "No teníamos la menor idea de que pasaba esto" o "No somos los dueños de esta fábrica". Este último elemento tiene gran importancia porque los miles de fábricas pequeñas que producen millones de productos no han sido nunca de propiedad de empresas como Nike. Nike y todas las demás no son otra cosa que nombres comerciales y la marca comercial es lo único que les preocupa y lo único que tratan de proteger.

Una reunión en la Casa Blanca a la que había invitado el Presidente de los Estados Unidos Bill Clinton marcó el comienzo de una recuperación. Industrias, sindicatos, organizaciones de derechos humanos y el Ministerio del Trabajo se reunieron, entablaron un debate y crearon un grupo de trabajo de la Casa Blanca que duró cuatro años. El resultado fue resumido por van Heerden en una frase. "Arreglen lo que esté mal". A partir de este momento, las empresas multinacionales tienen que asumir la responsabilidad por sus actividades y por su reputación. Como señaló van Heerden, tienen "la obligación de saber". En la actualidad, los inspectores visitan cada año alrededor del 5 por ciento de las 750 fábricas que trabajan para Nike. Por lo tanto, Nike debe tener sumo cuidado con su sistema interno de reclamaciones porque no saben a dónde y cuándo van a ir los inspectores. Pero sí saben que los resultados de las inspecciones se publican. "Creemos que la transparencia es el único medio de asegurarnos que las empresas cumplan lo prometido", destacó van Heerden.

¿Por qué deberían las empresas multinacionales mejorar las condiciones de trabajo de los empleados y respetar las normas fundamentales del trabajo o por qué lo hacen? Van Heerden indicó dos razones: en primer lugar, cuestiones de presión del consumidor, publicidad y transparencia y, en segundo lugar, como seguro porque es un buen sistema de protección. Así, como dijo van Heerden, "tenemos la posibilidad de dirigir los recursos de las empresas multinacionales".

Cabe preguntarse sin embargo si no es un planteamiento muy polémico; "lo que están diciendo es que un bien público como la seguridad en el trabajo que ya no proporcionan los organismos públicos será proporcionado en lo sucesivo por entidades privadas, por las empresas multinacionales", declaró van Heerden.

Indicando que había algunos avances promisorios, señaló sin embargo que había muchos trabajadores que carecían de acceso a normas sociales de cualquier tipo. Muchas empresas multinacionales no tienen interés en ponerlas en la práctica, no veían la necesidad. Muchos países las consideran proteccionismo de países más industrializados. China, por ejemplo, no paga el salario mínimo al 70 por ciento de sus trabajadores. "Se trata de una competencia desleal", señala van Heerden.

A continuación pidió a los presentes que "hagan que sus gobiernos traten de entender que descuidar el futuro de los trabajadores no es una forma de competitividad sostenible". Con respecto a las empresas multinacionales, dijo "tienen que decirles a los compradores qué están haciendo para asegurarse de que se respeten las normas del trabajo".

(e) Claribel David, Vicepresidenta, Asociación Internacional de Comercio Justo

Claribel David, comenzó indicando que no sólo era Vicepresidenta de la Asociación Internacional de Comercio Justo sino que era también una pequeña productora de artesanías. ¿Qué es el Comercio Justo? Como explicó la Sra. David, era una forma alternativa de hacer negocios. Es un sistema comercial que apunta a una mayor equidad del comercio internacional y contribuye al desarrollo social ofreciendo mejores condiciones de trabajo.

El comercio justo consiste en operar respetando el desarrollo social y ecológico, especialmente en el Sur. También es un mercado que ha registrado un 25 por ciento de crecimiento en los últimos siete años e ingresos totales por un importe de 2.000 millones de euros.

No dejó de mencionar a un famoso partidario del comercio justo: "Pascal Lamy dijo una vez que en su casa sólo comía bananas que llevaban el sello Comercio Justo". En la actualidad, 80.000 supermercados y 3.000 negocios en el mundo ofrecen productos con ese sello y 7.500.000 personas obtienen beneficios con una base que crece rápidamente en el Norte y en el Sur. Los consumidores saben que pueden ejercer influencia en la economía. Sin embargo, "el comercio justo constituye únicamente el 0,1 por ciento del comercio mundial", señaló David. El sello Comercio Justo es un sistema de vigilancia no gubernamental que concede licencias y una garantía para los consumidores. Se trata de una garantía independiente que, como señaló el Comisionado de la Unión Europea para el Comercio, Peter Mandelson, citado por la Sra. David, nos enseña que "los consumidores no quedan al margen".

La Sra. David enumeró los nueve principios fundamentales de su organización que tenían que respetar las organizaciones que usaban el sello Comercio Justo. Los principios

consistían en crear oportunidades para productores en situación de desventaja económica, la transparencia y la rendición de cuentas, la creación de capacidad, la promoción del comercio justo, el pago de un precio justo, la igualdad de género, las condiciones de trabajo, el trabajo infantil y el medio ambiente. De esta manera se reconocen cabalmente la Declaración de las Naciones Unidas de Derechos Humanos y los Convenios de la OIT y la Sra. David agregó "todos estos principios significan justicia en el comercio".

La historia de Comercio Justo comenzó con la venta de artesanías a fines de los años cuarenta en los Estados Unidos y unos 10 años más tarde en Europa, pero se encuentra todavía en sus albores. En 1969 abrió en los Países Bajos la primera de las "tiendas mundiales", que desempeñan una función crucial con respecto también a la toma de conciencia. En el curso del tiempo, más y más gente del Norte y del Sur comenzó a participar en la prestación de apoyo a los productores en situación de desventaja. Ya en 1968, en la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), celebrada en Delhi, los países en desarrollo pidieron comercio, no ayuda". Con ello insistían en el establecimiento de relaciones comerciales equitativas con el Sur, destacó David, "en lugar de que el Norte se quedara con todos los beneficios y sólo devolviera una pequeña parte de ellos en la forma de asistencia para el desarrollo".

La Sra. David hizo un llamamiento a instituciones internacionales tales como las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la OMC para que reconocieran y apoyaran el comercio justo, "sus principios, sus normas y sus prácticas establecidos y definidos por el Movimiento del Comercio Justo". Esas instituciones debían estrechar su cooperación con asociados sociales tales como las organizaciones no gubernamentales, sindicatos, organizaciones de los consumidores, productores y empresas. "Por último, todos los presentes somos consumidores y tenemos poder para ejercer influencia a fin de que se respeten los criterios sociales, ecológicos y de desarrollo".

2. Preguntas y observaciones del público

En el curso del debate, varios asistentes hablaron de distintas cuestiones. Una se refirió a la perspectiva de género del comercio justo y preguntó quién se beneficiaba más de este sistema. Preguntó también si se limitaba únicamente a mercancías. La Sra. David respondió a estas preguntas destacando que del 60 por ciento al 70 por ciento de los trabajadores que pertenecían a cooperativas de comercio justo eran mujeres. Las cooperativas eran en su gran mayoría pequeñas empresas. Habida cuenta de que la mayoría de estas mujeres trabajaban antes en el sector informal, Comercio Justo atendía a las necesidades de la sociedad que estaban marginados. Agregó que los productos que llevaban el sello Comercio Justo eran en su mayor parte agrícolas y artesanales, pero que en el ámbito del turismo se prestaban otros servicios con ese sello.

Otro orador, refiriéndose al concepto de responsabilidad social de las empresas, se preguntó si no era más que un intento de guardar las apariencias. A su juicio, había también una diferencia entre la función que cabía a los consumidores y la que desempeñaban de

hecho porque, para la mayoría de ellos, el precio seguía siendo el criterio esencial. Las cuestiones de ética quedaban totalmente de lado. Nilsson respondió a esta pregunta recordando que los sindicatos siguen desaprobando los acuerdos de responsabilidad social de la empresa. El elemento principal que critican es el carácter voluntario de estos mecanismos, que los sindicatos no pueden aceptar. Únicamente mediante normas que se puedan hacer cumplir se asegurará en realidad que las empresas observen y apliquen los principios de la responsabilidad social. Nilsson agregó que, si realmente se permitiera que los trabajadores establecieran sindicatos, no sería necesaria la responsabilidad social de la empresa. Por lo demás, especialmente al principio, la mayoría de los acuerdos de esa índole no se basaban en las normas de la OIT. Mencionó en todo caso que de 60 a 70 acuerdos marco internacionales negociados entre empresas multinacionales y federaciones sindicales mundiales respetaban las normas fundamentales del trabajo. Estos acuerdos realmente constituirían un compromiso de las empresas.

Auret van Heerden agregó que la mayoría de las estructuras de la responsabilidad social de la empresa no están incorporadas en su modelo de actividad, pues ello significaría una nueva forma de operar.

Otro asistente preguntó si se podía confiar en la Declaración de Singapur de la OMC, habida cuenta de que se había hecho muy poco a partir de su aprobación hacía más de 10 años. Recordó también que muchas organizaciones públicas y privadas se ocupan de las normas del trabajo, salvo la OMC. La Declaración de Singapur de la primera Reunión Ministerial de la entonces recientemente establecida OMC constituyó el primer documento oficial en el sistema multilateral de comercio que se refería a las normas del trabajo. Según la Declaración "Renovamos [los Estados Miembros de la OMC] nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas", pero se agregaba que "la OIT es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas (…)". Doumbia-Henry respondió a esta pregunta destacando primero que se necesitaba voluntad política para llegar a esos acuerdos. En cuanto a las distintas competencias de los ministerios de la estructura de un país, había que tener en cuenta una cuestión de coherencia, en el sentido de que el mismo gobierno reaccionaba de manera bastante distinta en la OIT y en la OMC. Agregó que las secretarías de la OIT y la OMC habían comenzado a dar muy pequeños pasos y mencionó a ese respecto la publicación conjunta OIT/OMC sobre comercio y empleo, que había comenzado en febrero de 2007. El mismo asistente planteó otra cuestión y señaló que la OMC, al no incorporar en su labor las normas del trabajo, corría el riesgo de socavar una vez su legitimidad porque, en el plano de los acuerdos bilaterales, los gobiernos aceptaban poner en práctica las normas pero no lo hacían en el plano del sistema multinacional de comercio.

El representante de una empresa preguntó a van Heerden si la Asociación para el Trabajo Justo comprobaba también los estándares de la responsabilidad social de las empresas que no formaban parte de ella y agregó que en realidad no sabía si las normas de su propia empresa cumplían con las de la OCDE o con todas las demás que se habían discutido en el panel.

Otro asistente quería saber qué países habían puesto realmente en práctica las directrices de la OCDE en sus acuerdos de comercio e inversión. Nilsson, respondiendo a esta pregunta, señaló que el único acuerdo que conocía era el concertado por la Unión Europea y Chile, pero no estaba segura de si había o no otros.

3. Conclusiones y camino a seguir

Para resolver el dilema de que la globalización en la actualidad no tiene una verdadera dimensión social, es preciso reforzar las normas sociales de distinto modo a fin de contribuir a ese objetivo.

En primer lugar, es preciso que los gobiernos y las empresas apliquen efectivamente los instrumentos con fuerza jurídica obligatoria que ya existen. Por lo tanto, hay que aumentar los sistemas de supervisión independiente. En segundo lugar, por más que haya instrumentos con fuerza jurídica obligatoria, no hay que subestimar el efecto que surte el diálogo entre empresas, sindicatos y gobiernos. El diálogo no puede sustituir a esos instrumentos, pero constituye un medio indispensable de crear confianza mutua y de que haya voluntad política. En tercer lugar, la transparencia es esencial en todos los niveles. Es importante que todos puedan saber quién hace qué, dónde y cuándo. En cuarto lugar, todos, gobiernos, empresas, productores, sindicatos, consumidores y organizaciones internacionales, deben asumir su responsabilidad. Hay que establecer mecanismos que evalúen si se observan o no esas obligaciones. Por último, hay que preguntarse qué efectos tendrá para el sistema comercial multilateral el reconocimiento de las normas sociales en acuerdos bilaterales. Si la OMC y sus Miembros no quieren que se dé marcha atrás en ese contexto, deberán tener en cuenta las normas sociales y tratar de determinar qué papel puede caberles en su política.

En un mundo globalizado, no es posible una separación clara entre las políticas porque cada una de ellas repercute en otra. La globalización es un sistema complejo y lo será aún más a largo plazo si no se reconoce esta característica.

F. Normas mundiales para reequilibrar el comercio, *Sesión organizada por el Instituto de Política Agrícola y Comercial (IATP) y por el Centro de Derecho Ambiental Internacional (CIEL)*

Informe preparado por el Instituto de Política Agrícola y Comercial (IATP) y por el Centro de Derecho Ambiental Internacional (CIEL)

Resumen

El panel examinó cuestiones de comercio e inversión, por una parte, y normas mundiales tales como las de medio ambiente, derechos humanos y trabajo, por la otra. Las primeras, al haber evolucionado fuera del sistema de las Naciones Unidas, surten un efecto cada vez más negativo en el medio ambiente, los derechos humanos y el empleo. Por ejemplo, muchas organizaciones han venido documentando el efecto del marcado aumento de la actividad agrícola, entre ellas la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), ActionAid International, Foodfirst International Action Network (FIAN), la Alianza Ecuménica de Acción Mundial y Derechos y Democracia.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Carin Smaller, Instituto de Política Agrícola y Comercial (IATP)

Carin Smaller, haciendo una introducción al tema, explicó el desequilibrio que había en el sistema multilateral en el sentido de que las normas sobre comercio e inversión inhibían las normas sociales y ambientales, como las consagradas en los acuerdos de las Naciones Unidas sobre derechos humanos o en acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, o a veces eran directamente incompatibles con ellas. Señaló que la sesión obedecía al propósito de estudiar nuevos medios y mecanismos de restablecer un equilibrio entre las normas establecidas por la OMC, por una parte, y las obligaciones multilaterales de hacer realidad los derechos humanos y otras normas mundiales consagradas en el sistema de las Naciones Unidas, por la otra.

(b) Caroline Dommen, Directora, 3D – Trade – Human Rights – Equitable Economy

Utilizar distintos instrumentos de las Naciones Unidas para crear conciencia acerca del efecto de la globalización económica en los medios de vida de la población

La primera panelista, Caroline Dommen, comenzó señalando la importancia de saber con certeza de qué tipo de tensiones estamos hablando, si se trata de la forma en que un mayor volumen de comercio internacional (y una competencia más dura entre los países para producir a bajo costo) es incompatible con los derechos humanos, de la forma en que las normas comerciales afectan a los derechos humanos o de la forma en que las normas

relacionadas con el comercio, como las relativas a la propiedad intelectual, afectan a estos derechos. Observó la importancia de dos grandes cuestiones de política: el proceso y el espacio de política. Con respecto al proceso, se refirió a la forma en que solían negociarse y aplicarse las normas comerciales, sin transparencia y con escasa participación de la población, lo que era contrario a los principios de derechos humanos.

En realidad, los derechos a la información y la participación están protegidos en varios instrumentos internacionales con fuerza jurídica obligatoria, entre ellos el artículo 13 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Se refirió también a la cuestión de la evaluación previa de los efectos de las políticas comerciales y señaló que esa evaluación estaba prevista en varios instrumentos de derecho, entre ellos la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Es particularmente pertinente a estos efectos la circunstancia de que, en el contexto de los derechos humanos, hay que tener en cuenta el probable impacto en distintos grupos de la obligación de un país, con inclusión, por ejemplo, de grupos vulnerables tales como las mujeres, los indígenas y los niños. Se han llevado a cabo en varios países evaluaciones del impacto en cuanto a los derechos humanos, que pueden servir de modelo muy útil.

La oradora observó que había leyes y procedimientos nacionales e internacionales que permitían insistir en que hubiese una participación más amplia en las negociaciones comerciales y exigir que se llevara a cabo una evaluación previa de las medidas o normas comerciales previstas. Sin embargo, nunca se habían utilizado en realidad para hacer frente a los problemas que planteaban las normas comerciales.

La Sra. Dommen dio un ejemplo de la forma en que las normas relacionadas con el comercio podían afectar al espacio de política y ciertas medidas de derechos humanos para contrarrestarlo: un régimen estricto de derechos de propiedad intelectual puede afectar al derecho a la salud al hacer más difícil el acceso a los medicamentos. La oradora describió algunos de los mecanismos de derechos humanos que se habían utilizado para tratar de evitar el problema; por ejemplo, grupos de organizaciones no gubernamentales en países miembros del Acuerdo Europeo de Libre Comercio y en Tailandia enviaron solicitudes al Relator Especial sobre el derecho a la salud para pedirle que intercediera con los gobiernos que participaban en la negociación de un acuerdo comercial a fin de cerciorarse de que éste no incluyera disposiciones sobre propiedad intelectual que elevaran el precio de los medicamentos. Son posibilidades que hay que utilizar resueltamente en razón de su valor moral y jurídico.[9]

9 Véase, por ejemplo, 3D y FORUM-ASIA, Practical Guide to the WTO, 2004, que se puede consultar en www.3dthree.org/en/complement.php?IDcomplement=36 y 3D y Sur, Guía Práctica sobre la OMC y otros Acuerdos Comerciales, 2006, que se puede consultar en www.3dthree.org/es/complement.php?IDcomplement=36.

Para concluir, la oradora señaló que había normas y procedimientos claros sobre derechos humanos y laborales que era necesario aplicar. Los gobiernos debían tener más conciencia de los acuerdos que habían firmado y de cuáles eran sus obligaciones en materia de derechos humanos.

(c) Dalindyebo Shabalala, Director, Proyecto sobre la Propiedad Intelectual y el Desarrollo Sostenible, Centro para el Derecho Ambiental Internacional (CIEL)

La promoción del acceso a los medicamentos y el derecho a la salud en el régimen comercial

El segundo ponente, Dalindyebo Shabalala, se refirió al conflicto entre las normas comerciales y el acceso a los medicamentos y señaló en primer lugar que, para mucha gente, el debate sobre salud pública parecía haber terminado y sin embargo, no lo estaba y era necesario ver por qué. Se refirió a las normas de propiedad intelectual relacionadas con el comercio, las normas con que eran incompatibles y la Declaración de Doha sobre la Salud Pública.

Con respecto a las normas de propiedad intelectual relacionadas con el comercio, manifestó que era importante estudiar el Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC). Tras describir las disposiciones pertinentes de las normas generales y las normas concretas sobre patentes, se refirió a la forma en que estas normas de propiedad intelectual estaban en conflicto con cuestiones de salud pública. Señaló que las patentes creaban monopolios destinados a mantener precios elevados, en circunstancias de que los gobiernos tenían la obligación de atender a las necesidades básicas de salud y las necesidades de supervivencia en virtud del derecho a la salud. Con respecto a los productos farmacéuticos, las políticas de propiedad intelectual obedecen al propósito de lograr la producción de medicamentos, usando metodologías de mercado, de manera de que puedan salvar vidas y puedan ser usadas por quienes las necesitan. Sin embargo, cuando no hay mercado, los pobres no pueden pagar los medicamentos.

El Sr. Shabalala destacó que en el Acuerdo sobre los ADPIC la balanza se inclina hacia posibles medicamentos en el futuro a costa del acceso en la actualidad. Las opciones de política que se han formulado en apoyo del Acuerdo sobre los ADPIC se basan en el supuesto de que hay que hacer sacrificios hoy (medicamentos costosos que millones de enfermos de VIH no pueden pagarse) para obtener beneficios mañana (asegurarse de que los fondos para sufragar la investigación privada sean destinados a producir medicamentos que salven vidas en el futuro). Supuestamente, se trata de elegir entre salvar hoy algunas vidas y salvar más en el futuro o, de no haber "incentivos reducidos", tener más acceso hoy pero que no haya más medicamentos en el futuro. Esto, sin embargo, es falso. La investigación basada en el mercado va a donde hay mercado, lo cual quiere decir que se descuidan las enfermedades de los pobres (la malaria, por ejemplo) en beneficio de las de los ricos (hipertensión sanguínea). La lista confeccionada por la OMS de enfermedades descuidadas es clara. Es muy poca la investigación privada sobre las enfermedades de los pobres y marginados porque no hay un mercado que sirva de incentivo.

En relación con las normas de propiedad intelectual relacionadas con el comercio, las autorizaciones obligatorias (artículo 31) y las excepciones (artículo 30) se han limitado severamente y siguen limitándose en acuerdos regionales y bilaterales. El orador destacó que, si bien la propiedad intelectual era un instrumento de política, es evidente que en la actualidad no permite producir medicamentos a un precio asequible.

¿Cuál es entonces la relación entre el instrumento de política y el objetivo fundamental que está destinado a alcanzar, el derecho a la salud? La cuestión de la propiedad intelectual y la salud pública constituía un desafío directo a la justificación de la estructura del Acuerdo sobre los ADPIC. Había que preguntarse entonces cómo había respondido la estructura de la OMC a este problema de salud pública.

El orador hizo un resumen de la forma en que había respondido la OMC. En 2001 se formuló la Declaración de Doha sobre Salud Pública, en cuyo párrafo 4 se había hecho una interpretación del Acuerdo sobre los ADPIC: "Convenimos en que el Acuerdo en que los ADPIC no impiden ni deberá impedir que los miembros adopten medidas para proteger la salud pública. En consecuencia, al tiempo que reiteramos nuestro compromiso con el Acuerdo sobre los ADPIC, afirmamos que dicho Acuerdo puede y deberá ser interpretado y aplicado de una manera que apoye el derecho de los Miembros de la OMC de proteger la salud pública y, en particular, de promover el acceso a los medicamentos para todos". La única mención del derecho a la salud consiste en una mención del derecho de los gobiernos de proteger la salud pública y no de su obligación de hacerlo.

El orador indicó que el párrafo 5 no daba mayor orientación acerca de la forma de resolver el conflicto con la salud pública. Indicó que, según ese párrafo, las normas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional público eran aplicables en la interpretación de los objetivos y la finalidad. El párrafo contenía otras disposiciones de índole mas prescriptiva en que se reconocía, a los efectos de las autorizaciones obligatorias, el derecho de los Estados de determinar lo que constituía una emergencia nacional, teniendo en cuenta en particular que quedaban incluidas las crisis de salud pública.

El párrafo 6 parece reconocer que el Acuerdo sobre los ADPIC es un obstáculo estructural para el logro de los objetivos de salud pública en algunos países y reconocer, por lo tanto, la necesidad de una modificación para dar acceso a los países menos adelantados. ¿Se puede encontrar orientación en el mecanismo de solución de diferencias de la OMC? Shabalala indicó que ningún conflicto de derecho había sido sometido a un mecanismo de solución de controversias. Más bien, había habido diferencias a nivel político en el contexto nacional. Mencionó otras posibilidades, como las de utilizar los principios de interpretación tales como los de la Convención de Viena, así como las normas consuetudinarias de interpretación. Podían emplearse además los conceptos de apoyo mutuo y jerarquía de las normas. En todo caso, observó que las decisiones de los grupos de la OMC en otros ámbitos no eran alentadoras a este respecto.

Para concluir, Shabalala se refirió a la cuestión de la renegociación, sobre la base del hecho de que el Acuerdo sobre los ADPIC era incompatible con otros acuerdos. Recomendó que se emplearan métodos tales como la inclusión de cláusulas de salvaguardia y referencias cruzadas a otros acuerdos pertinentes.

(d) Daniel Mittler, Asesor de Políticas de Greenpeace International

La OMC y el medio ambiente: un conflicto real y no un camino para salvar al clima

Daniel Mittler sostuvo que la cuestión del medio ambiente indicaba que no se había avanzado en la relación entre las normas de la OMC y otras normas o cuerpos de derecho. Si bien Pascal Lamy y otros solían indicar algunos fallos positivos para el medio ambiente en la solución de diferencias, como los relativos a los delfines y al asbesto, ellos no constituían una tendencia. Más bien, el fallo de la diferencia entre los Estados Unidos, el Canadá y la Argentina, por una parte, y la Unión Europea, por la otra, sobre mecanismos genéticamente modificados, de 2006, indicaba que la OMC no está bien preparada para conocer de diferencias sobre medio ambiente. Llevó más tiempo que en cualquier diferencia anterior llegar a un fallo y este fue muy negativo para el derecho del medio ambiente.[10] En el fallo simplemente se optó por desestimar el único acuerdo internacional con fuerza obligatoria sobre el comercio en organismos genéticamente modificados, el Protocolo sobre la Seguridad de la Diversidad Biológica. Mittler dijo que se trataba de una "arrogancia espantosa" y que decir que las normas sobre el comercio y el derecho del medio ambiente se apoyaban mutuamente era inducir a error. Lo calificó de "Orwelliano" porque daba a entender que había armonía cuando lo que había en realidad era un conflicto. Señaló además que la OMC tenía mecanismos de cumplimiento y ejecución mucho más estrictos que los de (la mayoría de) los acuerdos ambientales; por lo tanto, las normas de la OMC son más estrictas que las normas ambientales. Así, pues, era partidario de los llamamientos a emplear "cláusulas de salvaguardia". La OMC debía indicar resueltamente que aceptaba la primacía de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente en cuestiones ambientales (incluidas las relacionadas con el comercio).

Mittler apoyaba los llamamientos en pro de una evaluación del impacto de las normas comerciales sobre los medios de vida de la gente y sobre el medio ambiente, pero señaló que únicamente tenían sentido si se tenían seriamente sus resultados en cuenta en el proceso de política. Mencionó una importantísima evaluación del impacto sobre la sostenibilidad de la liberalización del comercio en el sector forestal que había financiado la Unión Europea[11] y manifestó que esa evaluación no tenía el menor valor porque no surtía efecto alguno en la muy agresiva postura favorable a la liberalización que había adoptado la Unión Europea en las negociaciones sobre el acceso a los mercados no agrícolas (AMNA) (que incluyen los bosques y la pesca). Mencionó también el hecho de que un análisis de los datos oficiales

10 Véase: http://www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/genetic-engineering-and-the-wto.pdf.

11 Véase: http://www.sia-trade.org/wto/Phase3B/Reports/ForestFR19June05.pdf.

de gobierno publicados respecto del sector de la pesca mostraba inequívocamente que la liberalización del comercio en la pesca tendría consecuencias devastadoras para las comunidades pobres que dependen del pescado para su alimentación, así como para el medio marino.[12] Así, mientras Pascal Lamy y la OMC tratan de sostener que se trata de una fuerza positiva para la pesca en razón de la vaga esperanza de que, como parte de un acuerdo en la Ronda de Doha, se limiten las subvenciones nocivas a la pesca, la realidad consiste en que el impacto general de la liberalización del comercio sobre las existencias de peces en todo el mundo será desastroso.

Mittler ve un intento similar de "enverdecimiento" en la plétora actual de argumentos en el sentido de que la liberalización del comercio puede salvar el clima (así se afirmaba en varios paneles del Foro de la OMC de este año). Señaló que la esperanza de que se pudiera evitar el cambio climático mediante la liberalización del comercio era simplemente absurda. La realidad era que las corrientes comerciales cada vez mayores daban lugar a un aumento de las emisiones, especialmente en el sector del transporte. Concretamente, desestimó la idea de que una rápida liberalización de los "servicios y bienes ambientales" pudiera tener un importante papel en la mitigación de los efectos sobre el clima. Este planteamiento tenía demasiados problemas, entre otros el de que se seguía discutiendo cuál era la definición adecuada de un "bien ambiental"[13] y el claro peligro de que se calificara de "ambientales" a tecnologías nocivas (como los incineradores o los desechos electrónicos). Señaló también que era preciso reducir las emisiones ahora; habida cuenta de la extrema lentitud con que avanzaba la Ronda de Doha, sería terrible para el clima que su salvación dependiera de una reactivación de esa Ronda. Mittler sostuvo que, si bien era conveniente una rápida difusión de las tecnologías renovables, por ejemplo, había otros mecanismos, como el Fondo de Despliegue de una Tecnología Limpia en el marco del Protocolo de Kyoto, que probablemente la lograra en mejor forma que la OMC. Señaló también que debía hacerse una evaluación general del impacto del régimen de la OMC y de la propuesta de la Ronda de Doha sobre el clima. Estaba seguro de que indicaría el impacto total y de que sería negativa. Instó a que la OMC aceptara que las decisiones que tuvieran que ver con el clima se tomaran en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y del Protocolo de Kyoto y era partidario de una "cláusula de salvaguardia" en ese sentido.

2. Preguntas y observaciones del público

Por lo menos uno de los asistentes cuestionó la utilidad de las evaluaciones del impacto cuando éstas no llegaban a quienes adoptaban las decisiones o éstos no usaban las conclusiones para cambiar su decisión, como había ocurrido en el caso de las evaluaciones de la Unión Europea del impacto en la sostenibilidad. El orador mencionó la necesidad de que quienes formulaban la política observasen el conjunto básico de normas que consagraba la Declaración Universal de Derechos Humanos.

12 Véase: http://www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/trading-away-our-oceans.pdf.

13 Véase en este volumen la intervención de Tobias Reichert en la sesión 31 del Foro de la OMC.

Otras observaciones se refirieron a la forma de subsanar el desequilibrio. Se señaló que había distintos sistemas jurídicos, que participan diferentes entidades y que la OMC parecía tener un sistema de solución de diferencias más poderoso que el sistema de derechos humanos. Con respecto al cambio climático, otros indicaron la necesidad de incorporar en los acuerdos comerciales el Protocolo de Kyoto. Otro asistente reconoció la fuerza que tenía la solución de diferencias en la OMC. Era difícil encauzar hacia el sistema comercial todas las diferencias mundiales. Se necesitaban más mecanismos de cumplimiento como el del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Otro participante observó que se estaba preparando un nuevo tratado sobre la abolición de la extrema pobreza y que había que invitar a la OMC a participar en él.

El mismo participante señaló que la OMC no se ajustaba a la Declaración Universal de Derechos Humanos y que era necesario que la hiciese suya públicamente. En todo caso, la OMC por lo menos permitía que se celebrara un foro de la índole de éste y ello indicaba que como mínimo estaba escuchando.

Las respuestas de los panelistas indicaron que la solución de diferencias en la OMC era sin duda poderosa pero también los convenios de derechos humanos tenían mecanismos sólidos y la diferencia residía en la voluntad política de los Estados. Los Estados empleaban el sistema de solución de diferencias de la OMC e indicaban de esa forma que estaban dispuestos a que siguiese siendo fuerte, en circunstancias de que no utilizaban el sistema de solución de diferencias de derechos humanos.

En cuanto a la cuestión del poder, un panelista insistió en que el poder del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC no le estaba conferido sino que lo obtenía por conducto de la jurisprudencia. El Órgano podría haber adoptado un criterio minimalista y afirmado que no entraba en su jurisdicción conocer de causas con consecuencias para los derechos humanos. Si bien es muy importante trabajar para dar fuerza a otros campos del derecho, es igualmente importante que el Órgano de Apelación de la OMC cambie su jurisprudencia.

Uno de los panelistas planteó también la necesidad de la presión pública. Los mecanismos más estrictos de cumplimiento que había en otros acuerdos son importantes. El Protocolo de Kyoto, que tiene mecanismos de cumplimiento relativamente estrictos, puede servir de ejemplo para otros acuerdos sobre medio ambiente. La solución de diferencias con respecto a cuestiones ambientales tiene que salir del ámbito de la OMC y es necesario estudiar la forma de afianzar los mecanismos de solución de diferencias fuera del sistema de la OMC. Se dijo que la Corte Internacional de Justicia o el Tribunal Permanente de Arbitraje eran órganos más apropiados para conocer de cuestiones ambientales.[14]

14 Véase: http://www.foeeurope.org/publications/2005/alternatives_wto.pdf.

3. Conclusiones y camino a seguir

La sesión estuvo resueltamente centrada en los derechos humanos y fue la única en el Foro de la OMC que se refirió concretamente a cuestiones de esa índole. Al cerrar el debate, se observó que, en última instancia, la función de los gobiernos en la OMC consistía en que hubiera coherencia a nivel nacional y ello incluía la rendición de cuentas.

Se hicieron varias recomendaciones, entre ellas las siguientes:

- la OMC debía hacer suya la Declaración Universal de Derechos Humanos en todas sus negociaciones comerciales y los activistas de derechos humanos deberían empeñarse en que así ocurriera;
- antes de concertar acuerdos comerciales había que realizar evaluaciones del impacto en los derechos humanos;
- el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC debería conocer únicamente de los asuntos comprendidos en su jurisdicción;
- había que utilizar en mayor medida los fuertes mecanismos de cumplimiento y solución de diferencias que existen en los tratados de derechos humanos;
- la liberalización del comercio no ha de reportar beneficios ambientales ni ha de salvar el clima.

G. ¿Cómo hacer que la globalización beneficie a los trabajadores?, *Sesión organizada por la Confederación Sindical Internacional (CSI)*

Informe preparado por Esther Busser, Confederación Sindical Internacional (CSI)

Resumen

La liberalización del comercio no produce automáticamente beneficios para toda la población en los países que emprenden ese proceso. Después de las medidas de liberalización mucha gente está peor que antes, a menudo los que ya estaban en una posición más débil, y esto no es simplemente un fenómeno a corto plazo sino que puede durar períodos más prolongados. Los trabajadores pueden ver como empeoran sus condiciones de trabajo, se reducen sus perspectivas de empleo y se respetan menos sus derechos.

En la sesión se analizó la forma en que se distribuyen los beneficios del comercio y la globalización y, en particular, cómo podría hacerse más equitativa esa distribución. Se dieron algunos ejemplos prácticos de las consecuencias de la distribución no equitativa, de políticas para lograr una distribución más equitativa y de buenas prácticas que pueden alentar a los gobiernos a enfrentar estos problemas de distribución.

También se hizo referencia al informe conjunto de la OIT y la OMC a fin de considerar políticas óptimas para aumentar al máximo los beneficios y minimizar los costos y examinó la interacción entre la OMC y otras instituciones.

El panel trató de responder a las siguientes preguntas:

- *¿Qué puede decirse de la situación actual de la distribución de los beneficios del comercio?*
- *¿Cuáles son los obstáculos que se oponen a una distribución más justa de los beneficios del comercio?*
- *¿Qué ideas, políticas y buenas prácticas se necesitan para crear un sistema más equitativo y sostenible?*
- *¿De qué manera las políticas comerciales, laborales y sociales se refuerzan y complementan entre sí para lograr el objetivo general del desarrollo sostenible (por ejemplo mejorando los niveles de vida y garantizando el pleno empleo y un volumen importante y cada vez mayor del ingreso real y la demanda efectiva)?*

Las conclusiones principales fueron que el comercio y la tecnología han llevado a una desigualdad creciente a niveles que no son sostenibles y que inhiben el crecimiento. Por lo tanto, se requieren políticas de redistribución, así como una mayor coherencia entre las políticas comerciales, laborales y de otra índole, y que todos los trabajadores reciban mayor capacitación y gocen de protección social. Para rectificar las desigualdades también hay que reforzar los sindicatos y respetar los

derechos sindicales, ámbito en que a la OMC le corresponde una tarea, en particular cuando se trata de violaciones relacionadas con la exportación y la producción conexa. La experiencia de Filipinas muestra un mayor crecimiento que ha redundado sin embargo en una disminución del salario real y de la calidad del empleo y en el cierre de fábricas locales. La experiencia de Dinamarca, en cambio, muestra una respuesta a la globalización que ha beneficiado a la mayoría de la población, principalmente por la importancia del sistema tripartito en el país, la solidez de los sindicatos, un alto nivel de sindicalización y una importante inversión en formación y educación y la protección social.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Carin Smaller, Instituto de Política Agrícola y Comercial

Carin Smaller presidió la sesión y formuló algunas observaciones introductorias. Se refirió a una cita del profesor Amit Badhuri de la India en su trabajo sobre el desempleo: "Queremos exportar más. Los países suelen tratar de obtener precios más competitivos reduciendo los costos de mano de obra. Esto produce una depresión del mercado interno, que se reduce. Pueden aumentar las exportaciones y al mismo tiempo declinar los niveles de vida. Por lo tanto la cuestión es cómo asegurar pleno empleo y empleo decente en una situación en que la oferta de mano de obra supera en mucho la demanda, en que las empresas multinacionales tienen un enorme poder para fijar los precios y en que los mercados de trabajo son objeto de considerable presión".

(b) James Howard, Director de Política Económica y Social, Confederación Sindical Internacional (CSI)

James Howard empezó por la premisa básica de que, para obtener un resultado justo y equitativo en el comercio y la globalización, se necesita la intervención del gobierno y de que las fuerzas del mercado por sí mismas no podrán ofrecer empleo decente. Por lo tanto, es importante poner a la OMC en un contexto internacional más amplio. Por un lado está la agenda bilateral a la que suscriben muchos de los Miembros de la OMC, que incluye los temas de la OMC y otros que no se tratan en la Organización y que tienen importantes consecuencias para los trabajadores y el empleo. Estas cuestiones bilaterales serán por lo tanto un área importante en que tendrán que centrarse los sindicatos para lograr una sólida protección de los derechos de los trabajadores en los acuerdos de que se trate.

Por otra parte, hay una serie de esferas y reuniones importantes en el plano multilateral que forman parte de esa perspectiva más amplia de la globalización y el trabajo decente. Están, en primer lugar, el cambio climático, la cumbre sobre el clima que se celebrará en Bali en diciembre y los posibles efectos del cambio climático en el empleo. Esta reunión deberá centrarse también en la promoción de empleos verdes, la reestructuración de la producción y el ajuste en beneficio de los trabajadores. En segundo lugar, está la reunión de la Comisión de Desarrollo Social sobre el trabajo decente que tendrá lugar en febrero y

en que se considerará la posibilidad de que la cuestión del trabajo decente sea examinada en todos los órganos de las Naciones Unidas. En tercer lugar, el 12º período de sesiones de la UNCTAD, que se celebrará en Ghana en abril de 2008 y se centrará en el comercio y el desarrollo, debería también considerar cuestiones relativas al comercio y el empleo. En cuarto lugar, está la Conferencia Internacional del Trabajo que se celebrará en la OIT en junio del año próximo y que examinará el fortalecimiento de la capacidad de la OIT en un mundo globalizado y su relación con otras organizaciones como la OMC. Y finalmente está la reunión sobre financiación para el desarrollo que se celebrará en el curso de 2008 y que debería examinar la forma en que el FMI y el Banco Mundial podrían desempeñar un papel mejor y más constructivo en el sistema internacional y tener más en cuenta a los demás organismos de las Naciones Unidas. En resumen, la OMC no puede funcionar en un vacío sino que necesita tener un alcance y una perspectiva más amplios.

En lo que respecta a la OMC y la Ronda de Doha, el movimiento sindical se ha ocupado principalmente del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y el Acceso a los Mercados no Agrícolas (AMNA). Aunque en este momento el AGCS no es objeto de tanta atención, se trata de un tema que ha suscitado considerable preocupación, en particular por el efecto en la distribución, el acceso de los pobres a los servicios y la protección de los servicios públicos y los trabajadores del sector público. Actualmente, el AMNA es motivo de especial preocupación y una prioridad para los sindicatos. Sin embargo, no se han evaluado debidamente los efectos de las propuestas de AMNA sobre el empleo, pese a algunos estudios provisionales de la UNCTAD y del Centro del Sur que han revelado una disminución sustancial de la producción y el empleo. Ha sido realmente muy desalentador comprobar que los gobiernos no han prestado más atención a estos efectos. El AMNA repercutirá en el empleo y en el espacio de política de los países en desarrollo, incluso cuando se usen coeficientes elevados, como han demostrado las simulaciones preparadas por la CSI para distintos sectores. Un coeficiente entre 19 y 23 tendría importantes repercusiones en el empleo y los trabajadores tanto a corto como a más largo plazo. La CSI ha organizado una importante campaña contra las actuales propuestas sobre el AMNA y su Consejo General aprobó en junio una resolución en que exhorta a sus organizaciones afiliadas a movilizarse. Como resultado, muchos sindicatos de la Unión Europea, los Estados Unidos y el Japón han comenzado a ejercer presión en apoyo de los sindicatos de los países en desarrollo para obtener coeficientes más altos y mayor flexibilidad.

La parte final de la intervención estuvo dedicada a la reforma institucional de la OMC a más largo plazo. El efecto del comercio y la liberalización del comercio en el nivel y la calidad del empleo es evidente, como se observa en el informe de la OIT y la OMC sobre comercio y empleo. En los 10 últimos años, la CSI ha preparado, coincidiendo con los exámenes de políticas comerciales en la OMC, informes sobre normas fundamentales del trabajo en que se describen las violaciones de las normas fundamentales de trabajo en las industrias de exportación y que la OMC debería examinar a fin de encontrar soluciones para ponerles fin. El Sr. Howard dio una serie de ejemplos de violaciones de esa índole en Bangladesh, Kenya, Nicaragua, Malasia, Guinea, Filipinas, Corea, Nigeria, Colombia y otros países, que afectan especialmente a las mujeres.

El párrafo 56 de la Declaración Ministerial de Hong Kong constituye un mandato para seguir trabajando con la OIT en este ámbito y, por ello, debe dársele una interpretación activa. En la OMC debería haber un espacio en que puedan plantearse legítimamente cuestiones sociales y de empleo, en un comité o un programa de trabajo sobre comercio y trabajo decente, por ejemplo, pero también en los comités y reuniones existentes, sin que surja la cuestión del proteccionismo.

(c) Rolph van der Hoeven, Director de la Iniciativa de Coherencia de las Políticas, Unidad de Análisis Estadístico del Departamento de Integración de Políticas de la OIT

El ponente se refirió principalmente al informe de la OIT y la OMC sobre comercio y empleo publicado en 2007. Señaló en primer lugar que el comercio y el empleo estaban relacionados y que el comercio determina cambios de empleo en todos los sectores. Esto facilita la redistribución laboral, pero pone en peligro una variedad más amplia de puestos de trabajo y por lo tanto dificulta a los encargados de formular políticas la tarea de hacer frente a esos cambios.

En el informe de la OIT y la OMC se señala que el comercio determina un aumento de los salarios medios, aunque hay pocas pruebas de que así sea. Sin embargo, esta conclusión se basa en promedios y no significa que probablemente suban los salarios de todos los trabajadores, lo que dependerá considerablemente del país de que se trate. En cuanto a la desigualdad, ésta va en aumento en muchos pero no en todos los países (alrededor de un 70 por ciento), tanto países desarrollados como países en desarrollo. El 80 por ciento de la población vive en países en que la desigualdad es cada vez mayor. La tecnología ha sido el motor principal de esta mayor desigualdad y el resultado ha sido que los dueños del capital están mejor, muchos (aunque no todos) trabajadores cualificados están mejor, pero los trabajadores poco cualificados están peor. El comercio y el cambio tecnológico, en todo caso, van juntos y ambos han determinado un aumento de la desigualdad en los países industrializados y también en la mayoría de los países en desarrollo más importantes, China y la India entre ellos. En general, el comercio incrementa la competencia entre los trabajadores, con lo que pierden poder de negociación como resultado del cambio tecnológico y de la posición más fuerte del capital. Como consecuencia de la globalización, el poder de negociación ha pasado de los trabajadores al capital.

Además, la política comercial interactúa con otras políticas, como la del mercado de trabajo, la de distribución y la de educación, entre otras. Por lo tanto, la coherencia de las políticas puede optimizar los resultados.

En el caso de la liberalización del comercio y la función de las políticas laborales es importante asegurar a los trabajadores contra circunstancias adversas. Hay una constante reasignación de recursos que debe ir acompañada de una mayor seguridad. Aunque puede haber concesiones recíprocas, probablemente sean muy pequeñas. En los países desarrollados hay sistemas de protección social, planes de ajuste comercial y políticas activas del mercado de trabajo que se aplican durante períodos de transición. Los Estados Unidos tiene más

sistemas de ajuste comercial mientras que en Europa hay un sistema global de seguridad social en caso de pérdida del empleo. Este es el único sistema que puede mantenerse si la globalización afecta a todos los empleos. De manera que un mejor sistema de seguridad general sería preferible a un sistema social focalizado. Estos sistemas de protección social y ajuste no existen sin embargo en los países en desarrollo. La pregunta es si necesitamos un sistema internacional de ajuste y cómo se financiaría.

El informe de la OIT y la OMC señala además que la libertad de asociación y la negociación colectiva no reducen la competitividad y que con mayores probabilidades aumentan la productividad. Por lo tanto, la vigencia de las normas fundamentales del trabajo no significa que se pierda competitividad ni ésta puede aumentar únicamente en desmedro de esas normas.

En cuanto a la economía informal (un mercado de trabajo desprotegido), no hay pruebas concluyentes sobre el efecto del comercio en ella. Éste depende en gran medida de la tasa de crecimiento de la economía; con una tasa de crecimiento lento la economía informal suele mantenerse al mismo nivel y con una tasa de crecimiento alta suele reducirse. La OIT y la OMC seguirán investigando juntas la cuestión del comercio y su efecto en los trabajadores de la economía informal en los países en desarrollo.

Las políticas de redistribución pueden ser útiles para contrarrestar la desigualdad creciente. La gran pregunta política es cómo redistribuir de los ganadores móviles (el capital) a los perdedores inmóviles (los trabajadores no cualificados). Es necesario, pues, encontrar sistemas internacionales de redistribución. Aunque una situación de poca desigualdad puede inhibir el crecimiento, una situación de mucha desigualdad también lo afecta, debido a las trampas de incentivos, la erosión de la cohesión social, el conflicto social y la falta de certeza en cuanto a los derechos de propiedad. En la situación actual estamos descendiendo en la curva que expresa la relación entre desigualdad y crecimiento, lo que significa que hay demasiada desigualdad, que a su vez inhibe el crecimiento. Por lo tanto las políticas redistributivas no sólo pueden producir una mayor cohesión social sino también impulsar el crecimiento.

La educación es importante, pero no debe considerarse la solución y es necesario también que el marco de macropolítica sea el adecuado. Esto supone, entre otras cosas, estabilidad en el mercado financiero y una sólida oferta en los países en desarrollo.

(d) Ariel Castro, Director de Educación del Congreso de Sindicatos de Filipinas (TUCP)

Ariel Castro empezó diciendo que, aunque el comercio aumenta el ingreso y el bienestar totales, generalmente se considera que la globalización ha sido negativa para los trabajadores y que sus efectos en los trabajadores en muchos casos han sido graves. El PIB de Filipinas ha subido en los últimos cinco años, pero ello no se ha materializado en un beneficio real para la gran mayoría de los filipinos. Algunas industrias han crecido pero otras han quedado rezagadas. La industria de la confección fue afectada por la eliminación de los

contingentes en 2005, la construcción, la minería y la manufactura fuera de las zonas económicas han quedado rezagadas y únicamente la manufactura orientada hacia la exportación (la electrónica) ha experimentado un crecimiento notable, aunque en este momento también está perdiendo impulso. Estos aumentos en la producción, sin embargo, no se han traducido en aumentos en el salario real. En realidad, el salario real ha bajado en el curso de los años y la distribución de la propiedad y el ingreso está enormemente desequilibrada. El nivel de desempleo es alto, entre el 10 por ciento y el 11 por ciento y el de subempleo lo es también. La inversión extranjera directa también ha perdido impulso. Algunas empresas multinacionales han cerrado la producción y ahora importan y comercian sin contribuir necesariamente a bajar los precios. Las empresas locales tienen dificultades para competir y muchas han cerrado. En la agricultura, la competencia con productos subvencionados está afectando a la producción local. La calidad del empleo también se ha deteriorado y el nuevo empleo se concentra en el trabajo por contrata, el trabajo a domicilio y arreglos informales en que los salarios y las condiciones de trabajos son menos convenientes y en que no existen sindicatos ni negociación colectiva. Esta situación ha afectado desproporcionadamente a las mujeres y los jóvenes. Las condiciones de trabajo han empeorado y han aumentado las infracciones de las normas laborales. Buena parte de la economía depende de las remesas y, sin embargo, los trabajadores migrantes suelen ser objeto de malos tratos, hostigamientos y abusos y están en situación desventajosa. La legislación laboral se aplica en las zonas económicas pero no se hace cumplir debidamente y la organización sindical ha sido difícil como resultado de la intimidación, el hostigamiento y los despidos.

El TUCP ha respondido a esta situación de diversas maneras. Ha promovido enmiendas a la legislación del trabajo para mejorar la situación de los trabajadores. Ha ofrecido programas de enseñanza sobre los efectos de la globalización y sobre intervenciones en el mercado de trabajo. Se ha intensificado la organización. Se han utilizado códigos de conducta de las empresas, directrices de la OCDE y la Declaración de la OIT para organizar a proveedores y subcontratistas multinacionales. El TUCP trabaja con varios otros grupos como trabajadores informales, trabajadores migratorios, etc. También colabora con otros asociados sociales y con la Comisión Nacional de Lucha contra la Pobreza (NAPC).

Un tema que preocupa al TUCP, en relación con la OMC, son las negociaciones sobre el AMNA. El TUCP ha trabajado con otros sindicatos de países del grupo AMNA-11 en el grupo de sindicatos del AMNA-11, que reclama reducciones de aranceles que tengan en cuenta las líneas arancelarias que influyen en el empleo actual y futuro y un enfoque más amplio y estratégico que permita una política activa de desarrollo industrial.

En cuanto a la integración regional, el TUCP y el Consejo de Sindicatos de ASEAN propugnan el establecimiento de un comité económico y social de la ASEAN, así como la adopción de la Carta Social de la ASEAN.

Finalmente, se necesita un marco de normas multilaterales de comercio que respete otras obligaciones multilaterales y promueva el desarrollo sostenible para todos. Este

marco debería abstenerse de propugnar intereses comerciales a corto plazo. Los sindicatos deberían debatir esta cuestión y habría que establecer una relación de trabajo más estrecha entre la OIT y la OMC para que los acuerdos comerciales no redunden en desmedro de los derechos sindicales y otros derechos humanos. Hay que promover normas fundamentales de alcance mundial con mecanismos mundiales para hacerlas cumplir. La acción local requiere apoyo internacional porque la dimensión social sólo se materializa con una labor coordinada que trascienda las fronteras. Por último, es preciso que las negociaciones comerciales sean transparentes.

(e) Marie-Louise Knuppert, Secretaria Confederal de LO-DK, Dinamarca (la confederación nacional de sindicatos de Dinamarca)

Marie-Louise Knuppert se refirió a la experiencia danesa frente a la globalización. Dinamarca ha centrado su acción en mitigar los efectos negativos de la globalización y la economía de mercado. La globalización puede contribuir al crecimiento y a que mejoren las condiciones de vida de los trabajadores, pero es necesario ser proactivo y proceder a una distribución proactiva de la riqueza. Una economía abierta sólo funciona si es libre y equitativa y si se acepta la división internacional del trabajo. Dinamarca puede competir en conocimientos, diseño, calidad e innovación, pero no en salarios y condiciones de trabajo. Incluso en caso de pérdida de empleos en el nivel menos cualificado, se crearán otros nuevos pero se requerirán mayores cualificaciones. Algunas de las condiciones previas en el planteamiento adoptado por los sindicatos daneses consisten en crear seguridad para los miembros y en dar a los sindicatos participación en el desarrollo social.

En Dinamarca el 80 por ciento de los trabajadores están organizados y los empleadores también tienen un alto grado de organización. Los acuerdos producto de negociaciones colectivas tienen un alcance muy amplio y también hay acuerdos tripartitos sobre salud y seguridad. Sin embargo lo importante es que exista un sindicato confiable y legítimo. Una base importante del modelo danés es la estructura tripartita y la influencia que tiene el sindicato en el desarrollo de la sociedad. Es importante mantener este sistema tripartito en que los sindicatos son miembros en igualdad de condiciones.

La educación permanente es parte importante del modelo danés, al igual que la inversión en recursos humanos como formación y capacitación porque son fuente de seguridad. La seguridad es muy importante en Dinamarca. Una encuesta entre miembros de sindicatos determinó que el 85 por ciento quieren que sus sindicatos les impartan formación. En un acuerdo colectivo reciente se establece un fondo que paga dos semanas por año de formación a los trabajadores.

Las políticas del mercado laboral se basan en la existencia de beneficios de desempleo y formación (con enseñanza gratuita) y últimamente ha habido innovaciones impulsadas por los trabajadores. Los trabajadores daneses son los más innovadores del mundo.

El sistema de "flexiseguridad" en Dinamarca se basa en la flexibilidad, por una parte y la seguridad, por la otra. Hay un mercado laboral flexible, pero con una importante red de seguridad social. Los acuerdos colectivos cubren también a los desempleados. Esto permite una rápida adaptación a los cambios en las condiciones del mercado laboral. Hay un mercado laboral reglamentado en el caso de despidos mientras se mantiene la competitividad.

Los sindicatos son parte de la sociedad danesa y tienen una obligación respecto del conjunto de la sociedad y del sistema de bienestar social del país. Contribuyen a una sociedad inclusiva basada en un sistema tripartito.

2. Preguntas y observaciones del público

Después de las presentaciones hubo una serie de observaciones y preguntas. Se dijo que el informe de la OIT y la OMC era importante pero que también revelaba una falta de datos adecuados y que seguía habiendo muchas cuestiones pendientes, lo cual era preocupante. La diferencia importante entre la OIT y la OMC es que la OIT es un organismo tripartito mientras que la OMC es intergubernamental. Por lo tanto, sería mejor tratar la globalización en todos sus aspectos en la OIT. Sería preferible tratar con los sindicatos y los empleadores en un órgano institucionalizado y estructurado más que en diferentes grupos y también sería preferible fortalecer más a la OIT.

En cuanto a la "flexiseguridad", depende de cada país si funcionará o no, pero exige un diálogo social muy bien establecido. En la mayor parte del mundo el grado de sindicalización es bajo y la "flexiseguridad" no funcionaría porque habría mucha presión en el aspecto de la flexibilidad únicamente.

La OMC tiene la posibilidad de influir en los gobiernos con respecto a las normas fundamentales del trabajo. En los años noventa no se aprobó la propuesta de la cláusula social, pero, como mínimo, se debería incluir la Declaración de la OIT en todos los acuerdos y debería ofrecerse la protección de la seguridad social a los trabajadores migrantes y a los proveedores de servicios. También es necesario promover el diálogo social y la coherencia en las políticas y reforzar los sindicatos. El ejemplo danés no es representativo de Europa en general y en grandes sectores de Europa no se ha aceptado la globalización.

El preámbulo de la OMC se refiere a la necesidad de tener más en cuenta los intereses de las personas de todo el mundo pero se plantean varias preguntas sobre la manera de conciliar el libre comercio con los intereses de los trabajadores si éstos se oponen a la globalización. China es competitiva pero en China no existe el trabajo decente, lo que es otra contradicción. Los capitalistas quieren mayores beneficios y leyes laborales flexibles, pero ¿cómo se concilia la necesidad de inversión extranjera directa con el cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo?

Con respecto a la migración, muchos trabajadores de países en desarrollo migran a países desarrollados y envían a sus países un considerable volumen de remesas, pero al mismo tiempo buena parte de esa migración es de carácter ilegal y provoca desplazamiento y tensiones. Los gobiernos de los países desarrollados deberían más bien abrir sus mercados laborales a la migración documentada.

Aunque la globalización es un hecho y ningún país puede encerrarse en sus fronteras, actualmente no existe una circulación libre de las personas y se observa un aumento del racismo y la xenofobia en Europa y en otros países, incluidos países en desarrollo. El balance "social" de la globalización no ha sido positivo.

La reducción de la pobreza ha tenido lugar principalmente en China y la India, pero no en África y América Latina. Los derechos de la mayoría de la población, los derechos de los trabajadores, están en juego. Se requiere coherencia a nivel nacional e internacional, pero también hace falta otra OMC que incorpore las normas fundamentales. La OIT tiene que seguir existiendo y su estructura tripartita es un valor importante.

Muchos acuerdos de libre comercio incluyen disposiciones relativas a las inversiones y también cláusulas por las cuales las inversiones no deben redundar en detrimento de las normas sociales. Dinamarca ha podido resolver problemas a nivel nacional, pero posiblemente no todos los países tengan esa opción, por lo que se necesitarán soluciones a nivel internacional.

Hay muchos factores no relacionados con el comercio, como los cambios técnicos y otras políticas que determinan desigualdades, pero también están las políticas comerciales. La secuencia de las políticas es por lo tanto importante. La política comercial y la liberalización deberían utilizarse como instrumento para afinar el sistema hasta lograr el pleno empleo. Cabe mencionar como ejemplo las propuestas sobre productos especiales y un mecanismo especial de salvaguardia que en realidad constituyen un nuevo paradigma para ofrecer protección a los agricultores de subsistencia. Podrían encontrarse más ejemplos sobre la forma de emplear la política comercial y la importancia del espacio de política.

Una intervención se centró en si el informe de la OIT y la OMC se refería al comercio y su efecto en la cultura y los aspectos culturales, en vista de que muchos de los Acuerdos de la OMC tienen importantes repercusiones en la cultura, las industrias creativas y los trabajadores de esas industrias, que suelen estar en los niveles más bajos en la escala de ingresos.

El panel dio respuesta a algunas de las intervenciones. Howard dijo que los mandatos de negociación de la Unión Europea incluían efectivamente referencias al preámbulo y otras referencias a normas del trabajo, pero subrayó que es importante que esas disposiciones pudieran hacerse valer judicialmente. Lo que hace China respecto de las normas fundamentales del trabajo tiene importantes consecuencias para otros Miembros de la OMC, como Sudáfrica y México, cuestión que debe discutirse en la OMC. También debería haber más informes

de la OIT y la OMC porque hay muchas más cuestiones que tratar, en particular la de las normas fundamentales del trabajo.

Castro respondió que se necesitaba coherencia de las políticas a nivel nacional. En la actualidad sólo el ministerio de comercio participa en las negociaciones comerciales. Esto debe cambiar y el TUPC debe impulsar este cambio. Es difícil incluir los derechos de los trabajadores en los acuerdos de libre comercio. Muchos acuerdos incluyen disposiciones relativas a la mano de obra y el trabajo decente (como en la Unión Europea y Nueva Zelandia), pero muchos otros no lo hacen. El TUPC seguirá insistiendo en que se incluyan las normas fundamentales del trabajo y el trabajo decente. En cuanto a los trabajadores migrantes es necesario utilizar en forma plena y productiva las remesas que envían, que actualmente se destinan principalmente al consumo, y también es necesario ofrecerles mejor protección social. Para ello es necesario concertar acuerdos de cooperación y adoptar una respuesta coordinada de los sindicatos en los países de origen y en los países receptores.

Knuppert respondió que Dinamarca informa a los colegas europeos sobre el modelo danés. Es importante comprender que en Dinamarca se considera que la formación es la mejor seguridad y las políticas están orientadas en este sentido. En cuanto a los inversionistas, el inversionista más grande de Dinamarca es un fondo de pensiones de propiedad de empleadores y trabajadores. Este fondo no invierte fuera del país si no se respeta la norma del trabajo decente. Por último, la política de Somavía de incorporar el trabajo decente en el sistema de las Naciones Unidas ha sido un importante paso adelante.

Van der Hoeven respondió que, en cuanto a la migración, existe ahora una corriente de reemigración a la India y China que obedece a que los salarios son más altos. La globalización requiere Estados-nación más fuertes y mayor reglamentación y coordinación internacional de la política macroeconómica social para mantener el crecimiento. El crecimiento ha sido bajo en los últimos 20 a 25 años, pero para que haya mayor crecimiento se requiere coherencia en las políticas macroeconómicas y financieras a nivel internacional. Por lo tanto, la coherencia en los planos nacional e internacional es importante y esta consideración debe incorporarse en la agenda política.

3. Conclusiones y camino a seguir

Las conclusiones principales fueron que los beneficios del comercio no se han distribuido equitativamente y que el comercio y la tecnología han sido las causas principales del aumento de la desigualdad. La desigualdad se ha hecho muy grande y su nivel actual inhibe efectivamente el crecimiento. Hay formas de encarar esta desigualdad, en particular mediante políticas de redistribución, formación y educación, coherencia de políticas, planes de protección social, respeto de las normas fundamentales del trabajo y trabajo decente. Las propuestas actuales en el ámbito del AMNA aumentarían aún más la desigualdad, especialmente para los trabajadores poco cualificados.

Filipinas ha experimentado un crecimiento, pero los aumentos de la producción no se han traducido en alzas de los salarios reales. Los salarios reales en realidad han bajado, las tasas de desempleo son altas, muchas empresas locales han cerrado y la calidad del empleo ha declinado. Los nuevos empleos se concentran en los trabajos por contrata, el trabajo a domicilio y arreglos informales en que los salarios y las condiciones de trabajo son menos remunerativos y donde no existen ni sindicatos ni negociación colectiva.

Aunque en Dinamarca la respuesta a la globalización ha sido bastante positiva, la mayoría de los países no tiene las mismas características, en particular el alto grado de sindicalización, un sistema tripartito establecido y un alto grado de capacitación.

Aunque la libertad de asociación y la negociación colectiva no reducen la competitividad y es más probable que aumenten la productividad, el comercio también ha aumentado la competencia entre los trabajadores, lo cual ha hecho que pierdan su poder de negociación. Por consiguiente, en la OMC deberá encararse en particular la cuestión de las violaciones de las normas fundamentales del trabajo relacionadas con la producción para la exportación.

Finalmente, el papel de los gobiernos es importante y debe reforzarse. También son importantes la secuencia y el diseño de políticas. La liberalización del comercio debe utilizarse como instrumento para afinar el sistema a fin de lograr el pleno empleo. Al mismo tiempo, las políticas macroeconómicas y la coherencia de políticas serán importantes para enfrentar el desafío del trabajo decente.

Algunas propuestas clave de cara al futuro son:

- la importancia de la inversión en la capacitación y la educación permanente;
- la necesidad de examinar el diseño de las políticas de redistribución a nivel internacional;
- la creación de un fondo de ajuste internacional para hacer frente a los efectos de la liberalización del comercio y la globalización en el empleo. Sin embargo, sería preferible tener un sistema general de seguridad social más que un plan de ajuste focalizado, porque puede ser difícil determinar los efectos directamente relacionados con el comercio;
- la necesidad de que la OMC esté más en contacto con las demás organizaciones y sea más receptiva al efecto del comercio en el empleo productivo y decente;
- la necesidad de que la OMC atienda a las violaciones de las normas del trabajo que se relacionan con el comercio y la producción para la exportación;
- las deliberaciones de la OMC deberían permitir que se plantearan estas cuestiones, ya fuera en reuniones ordinarias o en un comité especial; y
- la importancia del diálogo social y del sistema tripartito de la OIT, que debería utilizarse para examinar las políticas comerciales y que demuestra la importancia de la participación de distintos interesados en la formulación de políticas, incluidas las políticas comerciales.

H El papel de la innovación y el cambio tecnológico para encauzar la globalización: desafíos y oportunidades, *Sesión organizada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)*

Informe preparado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

Resumen

En la sesión organizada por la OCDE se sostuvo que la innovación y la globalización se refuerzan mutuamente y que pueden aportar enormes beneficios si se consigue utilizar la tecnología para promover mayores beneficios en general. La innovación permite una circulación más libre y más rápida de las personas, la ideas y las tecnologías, con lo que impulsa la globalización. La globalización, a su vez, abre la competencia en los mercados mundiales induciendo a los países a innovar cada vez más para poder competir. El hecho de que más gente se dedique a la ciencia y la innovación puede ayudar a que crezcan la productividad y el ingreso y, por lo tanto, a reducir la pobreza. Esto puede contribuir a encarar importantes problemas mundiales como el cambio climático, la seguridad energética, el agua y la salud.

Cabe preguntarse por qué algunos países son más innovadores que otros, qué políticas contribuyen a propulsar la innovación, qué hacer con los perdedores, qué se puede hacer a nivel nacional e internacional para promover una mayor participación de los países en desarrollo, en qué medida puede la innovación agudizar las disparidades entre ricos y pobres dentro de los países.

El impulso mundial en pro de la innovación depende de las corrientes internacionales de conocimientos a través del comercio, la inversión extranjera directa, la gente y las ideas. En la sesión se trató de determinar algunos de los obstáculos que se oponen al intercambio de conocimientos, así como las características de un entorno propicio a la innovación.

1. Intervenciones de los panelistas

Actuó como moderador Warren Giles, periodista de Bloomberg News.

(a) Dirk Pilat, Jefe de la División de Políticas Científica y Tecnológica de la OCDE

Dirk Pilat explicó la interacción entre la globalización y la innovación y subrayó la importancia de la apertura para aprovechar las nuevas tecnologías en mayor beneficio de la humanidad. La apertura, sostuvo, es el motor del éxito porque permite el movimiento de ideas y conocimiento a través de las fronteras de manera que puedan usarse para la innovación. La apertura también obliga a las empresas a mejorar su desempeño y a ser más innovadoras. La OCDE está ayudando a los países a avanzar hacia una mayor innovación

mediante sus exámenes interpares y la labor con países en desarrollo de Asia, Sudamérica y África.

La globalización es una fuerza impulsora del cambio. Las economías mundiales son ahora más abiertas gracias a la liberalización del comercio internacional y los cambios tecnológicos; los países deben ajustarse al cambio. En este punto es en donde entra en juego la innovación, ya que ayuda a los países a competir y a subir en la cadena de valor. Los gobiernos deben invertir más en las personas, mediante la educación y la formación para apoyar la innovación, y prepararlas para encontrar nuevos puestos. También deben crear un ambiente propicio para que las empresas se dediquen a la innovación e inviertan en ella. El nuevo panorama mundial de la innovación ofrece a los países nuevas oportunidades y nuevas formas de pensar y de hacer las cosas.

(b) Excmo. Sr. Mario Matus, Embajador, Representante Permanente de Chile ante la OMC

El Embajador Matus dijo que Chile está plenamente globalizado pero, en cuanto a la innovación, la situación no es tan clara. Alrededor del 80 por ciento del PIB de Chile deriva del comercio, importaciones más exportaciones, las más importantes de las cuales son el pescado (salmón), los minerales (cobre), productos forestales, frutas y verduras. El Foro Económico Mundial coloca a Chile en el 39º lugar en el mundo en lo que respecta a innovación. El desarrollo de Chile se ha basado en sus recursos naturales, lo cual no es suficiente. Chile necesita generar capital humano y conocimientos. El comercio ha sido el motor de la economía y el crecimiento, con buenos resultados. Se ha reducido la pobreza: actualmente sólo el 13 por ciento de la población está por debajo de la línea de la pobreza. El cuello de botella está ahora en la educación: Chile debe invertir más. El país está elaborando una estrategia nacional de innovación. El objetivo es aumentar la proporción del PIB dedicada a la investigación del 0,68 por ciento actual a un 2,5 por ciento.

(c) Dra. Xuan Li, Economista Superior y Coordinadora en funciones, Programa de Innovación y Acceso a los Conocimientos, Centro del Sur

a Dra. Xuan Li dijo que la innovación era importante para los países desarrollados y los países en desarrollo pero ser innovador representaba un verdadero desafío para los países del Sur. Las políticas de propiedad intelectual tienen importantes repercusiones en estos países. Las normas de propiedad intelectual son exigentes y es difícil encontrar la política óptima de propiedad intelectual. Hay patentes para los procesos y patentes para los productos. La mayor parte de los países en desarrollo aún no han puesto en práctica el Acuerdo sobre los ADPIC de 2005. La aplicación más generalizada de las prescripciones sobre los ADPIC constituye un obstáculo para la innovación en los países en desarrollo. La India tiene más patentes para productos farmacéuticos que China y los precios de los medicamentos son más baratos. En China la inversión es más comercial y no va necesariamente acompañada de innovación o transferencia de tecnología.

(d) Andreas Ebert, Encargado regional de tecnología para Europa Central y Meridional, Microsoft Europa

Andreas Ebert se refirió al proceso de cambio producido por la tecnología en los servicios, los productos y los productos agrícolas. Microsoft tiene 800.000 asociados en el mundo y colabora con ellos para asegurarse de que los usuarios de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) aprovechen la innovación. La innovación se funda en la educación, la investigación científica, la apertura (a la tecnología y a los recursos intelectuales extranjeros) y los incentivos, como mercados abiertos de capital y normas de propiedad intelectual que, de hecho pueden ser un incentivo o un gran inhibidor. La innovación conlleva riesgos y el capital de riesgo puede y debe utilizarse como medio para hacer realidad los inventos.

Hay tres modelos comerciales para las TIC: i) basado en la consultoría, ii) basado en el producto, iii) basado en la publicidad. Los tres modelos compiten entre sí. Todos ellos se centran en la importancia de la pequeña y mediana empresa, que también puede participar en la economía mundial. En el mundo hay 1.000 millones de personas que utilizan las TIC, lo que significa que hay 5.000 ó 6.000 millones que no la están aprovechando. Microsoft está tratando de promover las TIC entre los 2.000 millones de personas con menos ingresos de libre disposición que en los mercados establecidos y que todavía no las utilizan, pero aún quedan 3.000 millones de personas en la base de la pirámide que tienen ingresos muy limitados y que no usan las TIC. Durante mucho tiempo habrá un mercado para las TIC y existirá la oportunidad de aprovecharlas para el cambio y el crecimiento socioeconómico.

2. Preguntas y observaciones del público

Warren Giles preguntó a Pilat cuál era la situación actual en China en materia de innovación. Pilat respondió que, según un informe reciente de la OCDE sobre China y la innovación, no hay muchas empresas realmente chinas dedicadas a la innovación. Hay muchas empresas extranjeras pero la propia China no hace mucha investigación básica.

Se preguntó al Embajador Matus qué papel tenía el gobierno en la promoción de la innovación y si el gobierno debía sustraerse a la cuestión. El Embajador respondió que el Gobierno chileno no elige qué sectores ha de promover. El sector privado debe decidir qué hacer, qué producir y dónde invertir. Treinta años atrás había en Chile 600 empresas de propiedad del Estado, actualmente hay menos de 30. En este momento, el propietario de la empresa no es importante. Le interesan las utilidades, llámese Smith, González o Choi. Lo que hay que hacer es recibir bien y proteger la inversión extranjera directa y, al mismo tiempo, mantener la capacidad de regular. El resultado de esta política parecería ser que Chile exporta materias primas básicas. Sin embargo, la realidad es que el país exporta mucho más que eso. Por ejemplo, exporta manzanas pero por cada dólar que se gasta en manzanas chilenas en Nueva York, sólo 10 centavos corresponden al valor efectivo de las manzanas; el otro 90 por ciento representa servicios. Por lo tanto, Chile exporta servicios, más que productos. Esto también se aplica al vino, al salmón y otros productos básicos.

En respuesta a una pregunta del moderador, la Dra. Li dijo que los datos sobre piratería se exageran mucho en los Estados Unidos y la Unión Europea. Si los datos fueran correctos, el PIB de China sería unas 10 veces mayor de lo que es en realidad. Es necesario entender mejor la metodología y las fuentes de los datos que se utilizan para calcular las tasas de piratería en los países en desarrollo. Esto es importante a la hora de evaluar en qué medida se están cumpliendo las normas sobre la base de esos datos.

Giles preguntó a Ebert cuál era su mayor preocupación. Éste respondió que era el desafío de crear productos que sirvieran y que los usuarios quisieran emplear. El mercado de las TIC es muy competitivo y las empresas tienen que ser innovadoras para ofrecer productos que sirvan a los usuarios.

Respondiendo a una pregunta del público, relativa a los países de bajos ingresos, Dirk Pilat dijo que el comercio internacional no basta para crear las condiciones necesarias. "No se puede crear capacidad de innovación de la nada. Tiene que haber una base." En la India, por ejemplo, el uso de los teléfonos móviles está muy generalizado, de manera que la gente puede usarlos para comunicarse con los bancos para obtener préstamos.

Ebert agregó que el problema de los países de bajos ingresos tenía una dimensión humana. Existe una obligación de transferir conocimientos. Mencionó un proyecto de las Naciones Unidas que da acceso gratuito a publicaciones científicas a instituciones académicas de países de bajos ingresos. También es importante que en esos países se difundan localmente los conocimientos desarrollados, de manera que no haya distintas entidades trabajando paralelamente en el mismo tema, sino que unas aprovechen el trabajo de otras, con lo que se acelerará el progreso.

El Embajador Matus convino en que ayudar a los países más pobres del mundo era una cuestión moral y ética. Necesitamos políticas mundiales, los países no pueden actuar aisladamente. Necesitamos buena gobernanza para tener buenas políticas.

La Dra. Li señaló que las TIC podían en realidad limitar la capacidad local. Sugirió dos maneras de ayudar a los países de bajos ingresos: aumentar la capacidad humana y aumentar la capacidad financiera.

Se hizo una pregunta a Ebert sobre el fallo reciente de la Unión Europea en un caso de competencia que se refería a Microsoft y la interoperabilidad de Windows Media. Ebert explicó que la causa original se había planteado en 1998, cuando Google apenas empezaba, y que la situación cambió considerablemente desde entonces. Microsoft todavía no sabe qué efecto tendrá esta causa en toda la industria, aunque si ofrece una orientación más clara sobre la manera en que la industria verá el mercado en el futuro. Cuando las compañías tienen mucho éxito pueden crear un "monopolio natural" como iPod y iTunes de Apple, explicó.

Una pregunta del público se refirió a la paradoja entre la propiedad intelectual, que tiene por objeto hacer dinero y el protocolo de Internet cuyo objeto es otro. Por un lado, los inventores de la Worldwide Web no ganan dinero con sus ideas, mientras que otros, como Google, partiendo de la idea de otros, ganan muchísimo dinero. También se preguntó si la India era una superpotencia tecnológica como consecuencia de la globalización y la desregulación o porque IBM los había echado del país.

La Dra. Li respondió que el marco institucional de la India explica su éxito tecnológico más que el hecho de que la India esté bien integrada en el mundo.

Ebert no estuvo de acuerdo con la premisa de que unas pocas empresas se benefician cuando es una idea nueva. Google planteó un nuevo modelo de negocios y aportó valor agregado a la Worldwide Web. Todo producto o servicio nuevo tiene que ser útil para mucha gente o no será adoptado. Google ofrece una plataforma para que las empresas hagan publicidad. La generación joven usa la tecnología de distinta manera que los adultos. Obtienen información valiosa de sitios Web y *chat rooms* y la convierten en dinero a través de la publicidad. El dinero va al lugar donde la gente pasa su tiempo.

Pilat ofreció otra explicación del fenómeno indio, señalando que la gente estudia en el exterior y, cuando vuelve a su país, aporta ideas nuevas y nuevas redes.

Uno de los asistentes preguntó si el conocimiento era la base de la innovación o si existían sistemas innovadores que crean conocimiento.

Esto recordó a Pilat un dicho finlandés, según el cual la investigación convierte el dinero en conocimiento mientras que el conocimiento convierte la innovación en dinero.

Ebert dijo que las bibliotecas solían ser el lugar en que se almacenaban los conocimientos, pero que ahora la innovación permite un movimiento más acelerado y se puede tener acceso al conocimiento casi instantáneamente. Observó que las bibliotecas europeas estaban estudiando nuevas tecnologías, como la búsqueda de textos completos, para ubicar los libros con más rapidez y con menos trabajo de catalogación.

El conocimiento tiene un valor, de lo contrario no se podría construir una economía. El mercado basado en el conocimiento está hecho de elementos intangibles. La opción que tienen los gobiernos es decidir cómo han de tratar el conocimiento. Algunos lo consideran un bien público y propugnan el libre acceso al conocimiento: la visión de una sociedad del conocimiento. En el otro extremo están los que consideran que cada elemento de conocimiento debe tener un precio y la visión es puramente la de una economía del conocimiento. Cada país se ubicará en algún punto entre los dos extremos.

La Dra. Li opinó que la sociedad debía ofrecer incentivos a cambio del conocimiento, pero también tenía la obligación de facilitar el acceso al conocimiento. Es una cuestión de grado.

Warren Giles se preguntó si se estaban acortando las diferencias en la calidad de la educación.

El Embajador Matus subrayó la necesidad de competencia en el área del conocimiento. En Chile la enseñanza "menos mala" es la que ofrecen las escuelas privadas. El Gobierno tiene dinero para invertir en educación pero no está seguro de cómo hacerlo. Una de las ideas es promover la competencia entre las escuelas públicas para producir mejores resultados.

Chile tiene que seguir creciendo. Para ello se necesitan reglas estables. La OMC es la institución comercial mundial que genera reglas mundiales. Por lo tanto, si fracasa la Ronda de Doha la OMC se desacreditará. El resultado final será un sistema de comercio mundial más débil y, en consecuencia, menor certidumbre en los países pequeños sobre las reglas y disciplinas.

Ebert sugirió que las patentes eran un tema que provoca una fuerte reacción emocional y podían ser consideradas un beneficio o un obstáculo. En el contexto de las TIC, bienes intangibles, las empresas necesitan formar capacidad para saber qué constituye información y qué no. Microsoft trata de ayudar a la pequeña empresa a proteger sus innovaciones y está dispuesta a pagar más porque necesita esas ideas. En los Estados Unidos existe un sistema de examen interpares para la concesión de patentes de software que trata de eliminar barreras para que las empresas más pequeñas también puedan proteger sus ideas.

Warren Giles preguntó si la política gubernamental distinguía entre empresas pequeñas y más grandes.

Pilat convino en que las empresas pequeñas eran importantes para la innovación y las empresas grandes se beneficiaban de sus ideas, pero tropezaban con obstáculos para su crecimiento y creatividad. Estas empresas se benefician del capital de riesgo y también las ayuda una regulación adecuada. En Europa falta capital de riesgo y hay un temor al fracaso que no existe en los Estados Unidos, por ejemplo.

La Dra. Li señaló que Suiza distinguía entre empresas pequeñas y empresas más grandes en el sector de la biotecnología, en que el país ocupa el segundo lugar en Europa. Suiza ha acotado el ámbito de las patentes para dar mayor competitividad a la pequeña y mediana empresa y dar a las empresas más pequeñas medianas mayor margen de creatividad. Estas empresas tienen facilidades especiales.

Ebert explicó que Microsoft compraba más propiedad intelectual de la que vendía. Algunos podrían argumentar que a Microsoft le convendría tener menos patentes pero si se observa el activo de la empresa su valor se basa en los intangibles creados y acumulados en el curso de los años. Los ingresos devengados de la venta de patentes son pequeños en comparación.

Por ejemplo, Microsoft invierte en investigación y desarrollo para que las computadoras entiendan el lenguaje hablado. Esto sería útil para las personas con discapacidad, pero también para miles de millones de personas que son analfabetas y a las que incorporaría en la economía digital.

Alguien en el público preguntó cómo podían las grandes empresas, con sus estructuras más pesadas, sus sistemas de formación administrativa y sus conocimientos competir con empresas pequeñas, reconocidamente más innovadoras.

Pilat sugirió que las empresas grandes y pequeñas se complementaban. Las empresas grandes tienen menos necesidad de ideas porque saben comercializar sus productos, aunque esto no es tan cierto en Europa.

Ebert llamó a este dilema "la sostenibilidad de la ventaja del conocimiento" y dijo que, para crear lo que quieren los clientes, se necesitan técnicas flexibles y algunas empresas no están invirtiendo tanto como deberían en ese ámbito.

La Dra. Li dijo que el tamaño no era un problema para las empresas chinas. La mayoría de ellas son empresas estatales en transición. A medida que el gobierno se retira enfrentarán una mayor competencia. Lo que importa más es cómo funciona el mercado.

3. Conclusiones y camino a seguir

Para cerrar el debate, Giles pidió a cada panelista que propusiera dos sugerencias prácticas para aumentar la innovación.

Según Pilat no hay una receta válida para todos, lo que importa es el clima general para las empresas. Los gobiernos deben ofrecer educación y formación y promover la excelencia donde quiera que exista. Las políticas han de ser coherentes. En segundo lugar es fundamental establecer vínculos entre las empresas y la ciencia, algo que no se hace en Europa. A veces la ciencia no hace lo que necesitan las empresas. Las empresas necesitan ser autónomas y tener opciones.

El Embajador Matus convino en que no había una receta segura para la innovación. El tamaño del país es un factor crucial. Cuando el mundo desarrollado tiene problemas con las normas, las cambian. Chile y otros países pequeños tienen que cumplir las normas vigentes. Chile optó por confiar en los seres humanos y se abrió a la inversión. Chile solía importar alimentos y actualmente no sólo es un exportador neto de alimentos, sino también un importante exportador en el Hemisferio Sur. Pese a estos buenos resultados, el Gobierno debería invertir más en investigación. Para tener políticas sostenidas favorables a la innovación, debería haber una perspectiva a largo plazo dentro de una verdadera democracia. Actualmente, el conocimiento es un bien público.

La Dra. Li consideró que las empresas deberán tener los medios para comprender mejor su situación en el contexto local y en el contexto de quienes tenían interés en ellas. Para mantener la competitividad a largo plazo, necesitan poder evaluar el efecto de consideraciones relativas a las fases anteriores y las posteriores y elaborar sus estrategias en consecuencia. Necesitan evaluaciones más amplias del impacto que les den una visión más equilibrada de su situación, pero este tipo de evaluación no existe en los países en desarrollo ni en los países desarrollados.

Ebert dijo que los países en desarrollo necesitaban más apoyo y menos barreras. También debe haber más opciones: opciones para que los innovadores elijan su modelo de negocios, para que los consumidores elijan productos, para ir más allá de la educación clásica porque se necesitan técnicas flexibles. La sociedad debe encontrar modos de inspirar a la gente y fomentar la creatividad. Se necesitan distintos tipos de conocimientos. Para crear nuevos programas se necesita creatividad. Para escribir esos programas se necesitan conocimientos de ingeniería, probar esos programas entra en el ámbito de la ciencia. Por último, la velocidad en la adopción de decisiones es una ventaja comparativa. ¿Saben nuestras sociedades cómo encarar estas cuestiones?

La sesión de la OCDE logró su objetivo de que se entendiera mejor el papel de la innovación en la promoción de mayores beneficios para todos y las formas de promover esa innovación.

Se examinó la importancia de la apertura a las inversiones, los productos, el talento y las ideas del exterior; se examinó la importancia de crear un entorno de política propicio en que pueda prosperar la innovación; se examinó la importancia de la competencia para estimular la innovación y ofrecer más opciones, así como la importancia de la cooperación entre la ciencia y la industria y entre las empresas grandes y pequeñas para beneficiarse de la complementariedad y mantener en circulación nuevas ideas para beneficio e inspiración de todos.

La conclusión de la sesión es que se puede hacer mucho más para alentar la innovación, en particular en los países en desarrollo. Hay una obligación moral de fomentar la capacidad de innovación de los países en desarrollo. Las instituciones internacionales, como la OCDE a través de sus análisis y asesoramiento en materia de políticas fundados en estadísticas y la OMC con su capacidad para negociar normas mundiales sobre comercio aceptadas por países desarrollados y en desarrollo, grandes y pequeños, deberían desempeñar una función más importante para ayudar al mundo en desarrollo a participar más en la globalización y devenir más innovador.

I. Los capitales y los puntos de convergencia económica globales, *Sesión organizada por Diálogo Empresarial Mundial (GBD)*

Informe preparado por R. K. Morris, Diálogo Empresarial Mundial (GBD)[15]

Resumen

Diálogo Empresarial Mundial (GDB), con sede en Washington, es una asociación dedicada a promover e informar el debate mundial de cuestiones de comercio e inversiones. Los foros públicos que ofrece la Organización Mundial del Comercio revisten especial importancia para ese proceso más general. GDB expresa su reconocimiento a la Organización Mundial del Comercio por organizar estas reuniones tan especiales. Entendemos que su propósito principal consiste en dar a las organizaciones no gubernamentales (que se ocupan de cuestiones de medio ambiente, desarrollo, comercio y otros temas) una oportunidad de dar a conocer sus opiniones a funcionarios de la OMC, delegados de países Miembros de esta Organización y colegas de otras organizaciones no gubernamentales y, al mismo tiempo, ver qué opinión tienen otros de las mismas cuestiones.

El Foro de este año, al igual que su predecesor, tuvo como telón de fondo las negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo e, inevitablemente, gran parte del debate giró en torno al estado de esas negociaciones y las perspectivas de ellas. Ciertamente así ocurrió con la última sesión, organizada por GDB, como se verá a continuación. Nadie sabe cómo ni cuándo han de terminar esas negociaciones. Estamos convencidos, sin embargo, de que si la Ronda de Doha tiene una conclusión positiva a corto plazo, el Foro Público de 2007 habrá aportado una contribución a ello. Lo habrá hecho en primer lugar al destacar cuestiones tales como las nuevas disciplinas propuestas para las subvenciones a la pesca, cuya marcha depende casi por completo de las negociaciones en la OMC y, en segundo lugar, al dar a los participantes del sector privado en el Foro una oportunidad de juzgar por sí mismos cuán intensa y seria ha sido la labor realizada en octubre de 2007 en el contexto de esa Ronda.

Sinopsis de la sesión

El Sr. Morris planteó el tema del debate y explicó el objetivo inicial del panel, que consistía en examinar las aspiraciones de los distintos Miembros de la OMC y los procesos de ésta, sus normas, sus procedimientos de solución de diferencias y las negociaciones de la Ronda de Doha. El Sr. Wenk, de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos, mencionó el gran interés que tenían los Estados Unidos y los círculos empresariales de ese país en que el sistema de la OMC fuera eficaz y funcionase bien y en que el Programa de Doha para el Desarrollo culminase con éxito. Se refirió también a cuestiones que habían surgido en el escenario político de los Estados

15 La responsabilidad última por este resumen incumbe al autor y a Diálogo Empresarial Mundial y no a los panelistas.

Unidos en relación con los objetivos declarados de otros Miembros de la OMC en el marco de la Ronda de Doha.

El Sr. Parlin comenzó refiriéndose al estado de las negociaciones en la Ronda de Doha y los muchos y marcados contrastes que la distinguen de la Ronda Uruguay, completada en 1994. Al referirse a esas diferencias, el Sr. Parlin habló del mecanismo por el cual se promueven o defienden en el entorno de la OMC los intereses de distintos países, los Estados Unidos, la Unión Europea, los países en desarrollo y, como caso especial, China.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) R. K. Morris, fundador y Presidente de Diálogo Empresarial Mundial, hizo las veces de moderador y presentó el tema

Introducción

El título de la sesión era los capitales y los puntos de convergencia económicos mundiales, que derivaba del tema más general del Foro de la OMC de 2006, a saber, ¿Cómo puede ayudar la OMC a encauzar la globalización?

El supuesto básico en el panel era que, en el futuro previsible, los Estados-nación seguirían siendo los instrumentos esenciales de la gobernanza mundial. Morris señaló que utilizaba el término "Estado-nación" en una acepción lata que incluía a superentidades como la Unión Europea y a entidades no soberanas como Hong Kong, ambos Miembros de la OMC. Si ese supuesto básico era correcto, lo que tenía que hacer la OMC era facilitar la interacción de los Estados miembros y no dirigirlos o controlarlos. Sin embargo, si se mira incluso el sistema de solución de diferencias de la OMC, señaló Morris, hay momentos en que al menos algunos observadores pueden preguntarse si tal vez la OMC no está tratando de dirigir más de lo que puede.

En todo caso, si los Estados-nación son las unidades básicas del debate, cabe preguntarse cuáles son las aspiraciones, los objetivos económicos y las actitudes de algunos de los más importantes. En primer lugar, siempre es conveniente que los ciudadanos de ciertos países hablen en representación de éstos. Por otra parte, es cierto que cada país actúa con cierto recelo y trata de entender las que, según considera, son las aspiraciones de otros. Tanto en Bruselas como en Washington, por ejemplo, la cuestión de los objetivos de China pueden a veces parecer tan importantes como la de los objetivos de la Unión Europea o los Estados Unidos.

En el contexto de esas ideas, Morris dio la palabra al primer panelista para que formulara sus observaciones.

(b) Christopher Wenk[16] Director Superior, Política de Comercio Internacional, Cámara de Comercio de los Estados Unidos[17]

Christopher Wenk comenzó declarando que la Cámara de Comercio de los Estados Unidos "está profundamente empeñada en que la Ronda de Doha culmine con éxito". Dijo que ese resultado redundaría en "gran beneficio para los Estados Unidos y para los países de todo el mundo".

Señaló que el comercio de bienes y servicios equivalía aproximadamente a un 27 por ciento del PIB de los Estados Unidos y que este país había obtenido importantes beneficios económicos de la Ronda Uruguay, cuyas prescripciones habían comenzado a entrar en vigor en 1995. Citó el siguiente extracto del informe económico del Presidente correspondiente a 2007:

> *"Promover el comercio libre y justo en las negociaciones multilaterales, regionales y bilaterales servirá para que los Estados Unidos sigan obteniendo beneficios del comercio internacional."*

Wenk señaló que, en última instancia "los Estados Unidos efectivamente creen que el comercio sirve a sus intereses económicos, si bien hay sin duda otros que no creen lo mismo".

Ambivalencia en el Congreso

A pesar de la política favorable al comercio claramente expresada por el Gobierno de Bush, hay ambivalencia en el Congreso acerca de la utilidad de una mayor liberalización del comercio para la economía y para la población de los Estados Unidos. Incluso en el Congreso, sin embargo, la postura básica sigue siendo favorable al comercio, como quedó de manifiesto en el hecho de que el 10 de mayo del año en curso los líderes demócratas del Congreso llegaran a un acuerdo, un entendimiento, con el Gobierno de Bush, respecto de un proceso para avanzar en los cuatro acuerdos bilaterales de libre comercio cuyas negociaciones se habían ultimado. De no haber un gran avance en la Ronda de Doha, estos cuatro acuerdos pondrán a prueba la posición del Congreso respecto del comercio.

Refiriéndose al acuerdo concertado el 10 de mayo, Wenk señaló "es notable observar que muchos parlamentarios demócratas no estaban contentos con el hecho de que los dirigentes de su partido hubiesen aceptado apoyar al Gobierno de Bush en la promoción de acuerdos comerciales, aunque [como resultado] habían podido obtener concesiones que buscaban desde hacia mucho tiempo" con respecto al trabajo y al medio ambiente.

16 Los antecedentes de Christopher Wenk incluyen su labor relativa a cuestiones de comercio internacional en la Asociación Nacional de la Industria Manufacturera, en el Congreso de los Estados Unidos y en la delegación de la Comisión Europea en Washington.

17 La Cámara de Comercio de los Estados Unidos es la federación más grande de empresas en el mundo y representa a más de 3 millones de empresas y organizaciones.

Wenk señaló que esperaba que el Congreso examinara el acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y el Perú "en algún momento del otoño" y parecía creer que sería aprobado. Explicó que el debate sobre el comercio en Washington era más complicado hoy que en mayo. En primer lugar, los dirigentes demócratas habían señalado ulteriormente que querían que se examinara la legislación relativa a la asistencia para el ajuste comercial, un programa en favor de trabajadores perjudicados por el comercio, antes que cualquiera de los acuerdos pendientes de libre comercio. Además, si bien el acuerdo con el Perú será examinado en el otoño de este año, "no está claro si otro de estos acuerdos será sometido a votación este año o el próximo".

Wenk insistió considerablemente en la importancia económica y estratégica que tenían dos de los cuatro acuerdos para los Estados Unidos. "Constituiría una señal de alarma para el mundo que el Congreso no aprobara los acuerdos comerciales pendientes con Colombia y Corea."

Doha es la gallina, el Congreso es el huevo

El hecho de que la política del Congreso de los Estados Unidos respecto de la Ronda de Doha sea menos complicada que el caso de los acuerdos pendientes de libre comercio probablemente se deba a que los parlamentarios coinciden en que un acuerdo en Doha es mucho menos inminente. La cuestión más inmediata que plantea la Ronda de Doha para el Congreso se refiere a la Autoridad de Promoción del Comercio, nombre actual para el acuerdo, ya perimido, en virtud del cual el Congreso autoriza al Presidente a negociar acuerdos comerciales y, al mismo tiempo, promete votar a favor o en contra, sin tratar de introducir enmienda alguna, respecto de cualquier acuerdo comprendido en esa ley dentro de un plazo determinado.

Wenk citó una reciente observación del senador de más alta categoría en el Comité de Finanzas del Senado, Charles Grassley de Iowa, que se refiere directamente a la situación. El Senador Grassley explicó:

> "*Es como la situación del huevo y la gallina. Los dirigentes demócratas en el Congreso dicen que cuando haya algún tipo de avance respecto de Doha haremos algo respecto de la Autoridad de Promoción del Comercio. Y luego uno ve gente que va diciendo por el mundo: ¿para qué vamos a hacer algo respecto de Doha si el Presidente no consigue la Autoridad de Promoción del Comercio?*"

Wenk observó que, con respecto a la Ronda de Doha, la situación del huevo y la gallina se daba tanto en Washington como en Ginebra y señaló que, en el curso de los años, el Congreso había expresado en forma resuelta y consecuente su apoyo a la Organización Mundial del Comercio.

Por ejemplo, con arreglo a la legislación de los Estados Unidos, el Congreso tiene ocasión cada cinco años de votar acerca de si los Estados Unidos han de seguir siendo Miembros de

la OMC. Cuando se hizo por última vez en junio de 2005, 338 de los 435 diputados votaron a favor de que los Estados Unidos siguieran en la OMC y lo mismo hicieron 86 de los 100 senadores. En el caso del Senado, no hubo ningún voto en contra.

El algodón y el Senado de los Estados Unidos

Esto no quiere decir que el Congreso no vigile atentamente lo que ocurre en Ginebra. Lo hacen y los senadores y diputados no siempre están contentos con lo que ven. El Sr. Wenk manifestó al Foro de la OMC que, menos de un mes atrás, el 20 de septiembre, 10 senadores que representaban a estados agrícolas enviaron una carta al Representante de los Estados Unidos para Asuntos Comerciales en que expresaban su preocupación por las prescripciones relativas al algodón que figuraban en el proyecto de texto de la Ronda de Doha sobre agricultura presentado en julio por el Embajador Crawford Falconer de Nueva Zelandia.

Uno de los párrafos de la carta de los senadores decía lo siguiente:

> "*Si el texto relativo al algodón en el texto de Falconer no cambia considerablemente, no nos quedará otro camino que votar en contra del Acuerdo de Doha cuando sea sometido a nuestra consideración. Además, si el Gobierno no tiene en cuenta nuestra inquietud, pondrá en grave peligro el apoyo a la Autoridad de Promoción del Comercio en el futuro.*"

¿Doha: le interesa a los círculos empresariales?

Wenk señaló que escuchaba a menudo esa pregunta y contestaba rotundamente que sí. "La Cámara es miembro fundadora de la American Business Coalition for Doha (ABCDoha)", manifestó.

"Los grupos empresariales de los Estados Unidos, incluido el mío, son muy partidarios de la Ronda de Doha y han venido colaborando a esos efectos desde que empezó en noviembre de 2001."

Reconoció, sin embargo, que había frustración en los círculos empresariales de los Estados Unidos "por la lentitud con que se avanza … y también por el hecho de que, hasta la fecha, la Ronda se ha centrado casi exclusivamente en la agricultura". Señaló que los productos manufacturados representaban el 75 por ciento del comercio mundial de mercancías y "los servicios representan alrededor de las dos terceras partes del comercio mundial". Luego recordó al grupo una observación hecha por el Presidente Bush en la reunión de la APEC que había tenido lugar el mes pasado en Sydney, Australia:

> "*Ningún país puede por sí solo lograr que Doha culmine con éxito, pero sí es posible que un puñado de países que no están dispuestos a hacer las aportaciones necesarias detengan todo el proceso".*

Para concluir, el Sr. Wenk señaló "ha llegado la hora de dejarse de excusas y ponerse de acuerdo".

(c) Christopher Parlin[18] abogado del estudio Miller & Chevalier de Washington, D.C.

Las observaciones de un pesimista respecto de la Ronda de Doha

Una de las primeras oradoras en el Foro Público de la OMC de 2007 fue la Presidenta de Finlandia, Tarja Halonen, que al comenzar su discurso mencionó un programa de televisión de Monty Python de 1969 sobre un loro muerto. Parlin incluyó en su intervención la referencia que había hecho la Presidenta Halonen.

El programa se puede ver en YouTube y tiene tres personajes: John Clees interpreta a un cliente, que, tras comprar lo que creía que era un loro vivo, trata de devolverlo convencido de que está muerto. El propietario de la tienda, protagonizado por Michael Palin, sostiene que el pájaro está vivo. El tercer personaje y la figura central es el loro, que no habla.

En un momento, el cliente, tras haber demostrado que el loro está inerte, dice de todas las formas posibles:

> *¡Está muerto! ¡Ya no es de este mundo! ¡Ha dejado de existir! ¡Ha ido a encontrarse con su creador! ¡Es un fiambre! ¡Ha pasado a mejor vida, descansa en paz! ¡ Si no lo hubiera clavado a la percha estaría criando malvas! ¡Estiró la pata! ¡La ha diñado! ¡Ha abandonado su despojo mortal! ¡ES UN EX LORO!*

La Presidenta Halonen, dijo que, a su juicio, el loro, vale decir la Ronda de Doha, no estaba muerto. Parlin mantuvo la metáfora durante su intervención pero guardó su opinión hasta el final. Sus observaciones consistieron básicamente en una lista de desafíos para la Ronda, que en su mayor parte no se planteaban o no se planteaban en el mismo grado en la Ronda Uruguay de 1994, que finalmente culminó con éxito y en la cual se estableció la Organización Mundial del Comercio.

Se reproducen a continuación 10 de esas cuestiones, si bien no exactamente en el mismo orden en que las mencionó Parlin:

1) *La gobernanza, los Miembros y la Secretaría*
   Al comenzar su presentación, Parlin dijo que estaba de acuerdo en que, en el futuro previsible, "los Estados-nación seguirían siendo los instrumentos

18 Christopher Parlin es experto en solución de diferencias y negociación en la OMC; fue el primer abogado del sector privado que preparó y defendió a un miembro ante un grupo especial y ante el Órgano de Apelación de la OMC. Antes de dedicarse al ejercicio privado de la profesión, Parlin trabajó 18 años en la Oficina del Representante de los Estados Unidos para Asuntos Comerciales, entre otras cosas a título de Asesor Jurídico de la Misión de los Estados Unidos en Ginebra y, posteriormente, de Asesor Principal del entonces Representante de los Estados Unidos para Asuntos Comerciales, Michael Kantor, con ocasión de la conclusión de la Ronda Uruguay.

esenciales y básicos de la gobernanza mundial". Por lo tanto, la función de la OMC consistiría en "facilitar la interacción entre los Miembros soberanos y no en tratar de dirigirlos o controlarlos". Señaló que la Ronda de Doha no debía considerarse un fin en sí misma. Culminará con éxito "únicamente si da respuesta a las prioridades relativas al comercio de los 150 Miembros que están negociando".

2) *La tiranía de los números*

Parlin pidió a los asistentes que se imaginaran un cuadro, una matriz, en uno de cuyos ejes estuvieran los aproximadamente 150 [ahora 151] Miembros de la OMC y, en la otra, las aproximadamente 1.000 cuestiones que se negocian. El resultado serían 150.000 casilleros. "Funcionamos en un sistema con una mentalidad de consenso, lo que significa que en todos y cada uno de esos casilleros tiene que haber un signo más o un signo neutro."

Parlin manifestó luego que, incluso con supuestos más pragmáticos, el número de elementos de convergencia necesarios únicamente entre los países clave seguía siendo muy elevado. Partiendo de un universo de únicamente 20 grandes países y 20 grandes cuestiones, "de todas maneras son 400 casilleros" dijo.

3) *El legado del agravio, la promesa del desarrollo*

Por más que la Ronda Uruguay culminó con buenos resultados desde varios puntos de vista, no cabe duda de que muchos países en desarrollo están convencidos de que los resultados favorecieron al mundo rico y desarrollado.

"Esta molestia, esta sensación de que no debe repetirse lamentablemente se suma, a mi juicio, a una comprensión poco sólida de lo que significa el 'desarrollo' en el contexto del Programa de Doha para el Desarrollo", dijo Parlin. Al no haber una interpretación clara y común de lo que significa "desarrollo", la insistencia en el "desarrollo apropiado" en la Ronda de Doha se ha convertido en un freno para la negociación.

4) *La inclusión de cuestiones distintas del comercio*

Parlin señaló a la atención de los asistentes las diversas cuestiones distintas del comercio que se habían convertido en parte del debate y, en algunos casos, en parte de la Ronda propiamente dicha. Las cuestiones de trabajo, medio ambiente y derechos humanos no son más que el principio de la lista. Tras observar que "los burócratas del comercio siguen … controlando las negociaciones sobre comercio", agregó que "todavía no hay un reconocimiento mutuo del papel y el peso que se dará a las cuestiones distintas del comercio".

5) *Acuerdos de libre comercio y otros*

"De los actuales Miembros de la OMC, únicamente Mongolia no tiene un acuerdo de libre comercio de ningún tipo" dijo Parlin. Todos los demás países lo tienen. "Hay que preguntarse si esos acuerdos son complementarios del proceso multilateral o desvían energías de ellos", haciendo más difícil que la Ronda de Doha culmine con éxito. Parlin se limitó a hacer esta pregunta, no la respondió. En todo caso, no es un tipo de pregunta que se pueda responder cabalmente en uno u otro sentido.

6) *El papel de la agricultura*

La circunstancia de que en esta Ronda se haya centrado la atención en la agricultura ha surtido y seguirá surtiendo probablemente un efecto de parálisis para los resultados generales, dijo Parlin. Señaló que reconocía la importancia de la agricultura "desde un punto de vista emotivo, cultural y diplomático", pero, mientras sea la cuestión a la que puedan estar y estén subordinadas toda las demás, plantea un problema para la Ronda en general y explica en parte por qué no se ha visto en los círculos empresariales mayor apoyo a la Ronda en curso.

7) *El impulso de los círculos empresariales*

Durante la Ronda Uruguay Parlin había sido representante para asuntos jurídicos de la Misión de los Estados Unidos en Ginebra. Señaló que a la sazón había recibido la visita de muchos representantes de círculos empresariales, no sólo de los Estados Unidos, sino también de muchos países. Se trataba de empresas que querían que las propuestas relativas a la protección de la propiedad intelectual, los servicios, el acceso a los mercados y la solución de diferencias se hicieran realidad en derecho.

Cabía preguntarse dónde estaba ese caudal de apoyo en el caso de la Ronda de Doha y señaló que no lo había visto. Es fácil firmar una carta, dijo Parlin, pero lo que no se ve es el tiempo ni el esfuerzo del presidente del directorio ni de los vicepresidentes.

8) *El papel de los Estados Unidos*

"Tradicionalmente, los Estados Unidos han sido el motor de las negociaciones multilaterales", dijo Parlin. En el pasado, habían estado dispuestos a hacer concesiones en favor del sistema. No se refirió a la cuestión de si otros querían que los Estados Unidos hicieran lo mismo en estos tiempos y se limitó a observar que "desde un punto de vista político, los Estados Unidos son incapaces de desempeñar hoy ese papel".

Nadie ha suplantado a los Estados Unidos en ese papel. Parlin señaló que no había "pruebas de que ningún país o ningún grupo hubiese asumido este papel fundamental de locomotora y un tren sin locomotora probablemente no ha de funcionar muy bien".

9) *Una diferencia insalvable*

Refiriéndose a las diferencias en el marco de la OMC, Parlin manifestó que ésta y sus Miembros habían tenido suerte hasta ahora. Nada en el contexto de la solución de diferencias había realmente planteado una amenaza al sistema en general. Las partes perdedoras no estaban contentas, por cierto, pero hasta ahora los fallos de la OMC no han sido tan incompatibles con las aspiraciones nacionales como para crear graves repercusiones políticas.

"El asunto de FSC, el de los organismos genéticamente modificados, el del camarón y la tortuga … podían haber creado problemas de esa índole", dijo Parlin, pero no lo hicieron. Hay que preguntarse ahora qué ha de ocurrir con el asunto Airbus-Boeing y otros similares. Estos asuntos, señaló Parlin, podían introducir en la OMC nuevos temas con connotaciones políticas que harían aún más difícil a los principales países aceptar las concesiones necesarias para que Doha pase de una negociación a un acuerdo.

10) *El problema de China*

En algún momento, prácticamente todas las conversaciones sobre la OMC terminan en la cuestión de China y su enorme éxito en el sistema actual. Parlin reconocía esto pero señaló que el problema ahora es que la mayor parte de los demás Miembros de la OMC tienen que pensar mucho acerca de las consecuencias de cualquier cambio en la OMC, desde los recortes arancelarios hasta las ofertas de servicios, en cuanto a la enorme capacidad económica de China y su propia competitividad en un mundo que cambia. Parlin señaló que también el factor China surtía un efecto de parálisis en la Ronda de Doha.

Conclusión

Tras enumerar estas dificultades, Parlin señaló "por eso soy pesimista". Luego preguntó "¿pero por qué no está muerto el loro?" A su juicio, la respuesta se encontraba en el hecho de que la liberalización del comercio ofrece las mayores posibilidades de que mejoren los medios de vida del mayor número de habitantes en el mundo".

A título de conclusión, señaló "siempre hay esperanzas, a pesar de las dificultades políticas, de que se impondrá un criterio realista … a veces los políticos pueden ser líderes. Si asumen ese papel, nos quedan esperanzas, de lo contrario el loro estará muerto".

2. Preguntas y observaciones del público

Tras las intervenciones que anteceden tuvo lugar un animado intercambio de preguntas y respuestas. No intentaremos reproducirlas cabalmente aquí, especialmente porque algunos temas surgieron varias veces en el curso del debate. A continuación se hace una breve reseña de algunas de las respuestas a tres de los temas planteados.

1. El cambio climático

En varias preguntas se planteó la cuestión del cambio climático y su relación con la OMC. Wenk señaló que era notable que en el Foro de 2007 hubiese cinco sesiones dedicadas al cambio climático y se refirió a los elementos de las negociaciones que tenían propuestas ambientales concretas, como la relativa al tratamiento libre de derechos de aduana de los bienes ambientales.

Parlin señaló "es cada vez mayor el reconocimiento de que hay otras cuestiones, creo que el cambio climático es una de ellas, infinitamente más importantes para el ser humano como especie y como ciudadano de la Tierra [que el comercio] y tenemos que pensar cómo vamos a establecer una interrelación entre las cuestiones relativas al comercio y estos otros factores más importantes".

Morris, tras admitir que era un tanto escéptico respecto de ciertos argumentos sobre el cambio climático, señaló que lo que le preocupaba acerca de la importancia del cambio climático en la OMC era la propia OMC. Las cuestiones de gran importancia, como el cambio climático, suelen desembocar en negociaciones que tienen más sentido político que práctico. "Hay que tener cuidado", dijo, "de que al salir del ámbito del mandato [de la OMC y de la Ronda de Doha] no se pierda el elemento más positivo de la OMC", a saber, el hecho de que sus Miembros entienden que han negociado y están negociando acuerdos comerciales detallados en que cada uno de los Miembros tendrá que cumplir lo que acepte hasta el último detalle.

2. Los servicios de energía y el Brasil

Se señaló que tal vez una nueva oferta del Brasil sobre los servicios de energía podría dar una dinámica provechosa a las negociaciones. Wenk dijo que no le parecía probable que se hiciese una oferta de esa índole en el futuro próximo, ya que el Brasil dedicaba toda su atención a los componentes de la negociación relativos a la agricultura y al AMNA y no había indicios de una gran iniciativa de esa índole en las negociaciones relativas a los servicios.

3. El papel de las empresas

En la sesión general se prestó bastante atención a la cuestión de la forma en que los distintos círculos empresariales, especialmente los de los Estados Unidos, respondían a los desafíos de la Ronda de Doha y esta cuestión dio lugar a observaciones de distintos panelistas:

Parlin recordó las dificultades con que tropezaba como funcionario del Gobierno de Clinton encargado de explicar al público los beneficios de la Ronda Uruguay. La gente lo escuchaba y decía "Parlin, lo que dice está bien pero yo, mi hermano o mi vecino acabamos de perder el trabajo". Por ello hay que destacar la importancia de una red de seguridad

social para los perjudicados por el comercio y para que los que están en las empresas, así como en el gobierno, ayuden a subsanar las dificultades a que da lugar el comercio.

Wenk volvió a destacar que su organización, la Cámara de Comercio de los Estados Unidos, al igual que las otras organizaciones empresariales de importancia en los Estados Unidos, estaba trabajando en apoyo de la Ronda, lo que incluía la cooperación con las 105 Cámaras de Comercio de los Estados Unidos en distintos países del mundo. Agregó que, sin embargo, ello no significaba que no siguiera impulsando una mayor liberalización del comercio en caso de que la Ronda de Doha se estancara o fracasara. Dijo que "si Doha fracasa, mi organización va a seguir ejerciendo presión ante el Gobierno de los Estados Unidos para que negocie otros acuerdos de libre comercio …"

Morris manifestó que, al menos para las empresas de los Estados Unidos, complicaba la situación en este momento el hecho de que no estuviera claro que la Ronda de Doha fuese a terminar a corto plazo, con lo que parecía prematura la decisión de ejercer gran presión para que concluyera. Complicaba también la situación el nuevo equilibrio en la estructura de la Ronda de Doha. Ello había hecho que algunas empresas tomaran una actitud más defensiva y menos entusiasta que la que habían tenido antes, cuando habían surgido nuevos elementos como la protección de los derechos de propiedad intelectual. En todo caso, dijo Morris, de llegarse a un acuerdo, contará con el sólido apoyo de los círculos empresariales.



II. COHERENCIA

A. El sistema de solución de diferencias de la OMC: Su repercusión en el sistema multilateral de comercio y su función en un mundo globalizado, *Sesión organizada por la secretaría del Órgano de Apelación*

Informe preparado por Alan Yanovich y Aya Khalaf de la secretaría del Órgano de Apelación de la OMC

Resumen

La sesión examinó tres temas principales: i) la función del sistema de solución de diferencias dentro de la OMC; ii) la relación entre el sistema de solución de diferencias y las negociaciones; y iii) la relación entre la OMC y su sistema de solución de diferencias y otras esferas del derecho internacional y los mecanismos jurisdiccionales internacionales.

El profesor Giorgio Sacerdoti abrió la sesión con una breve descripción del sistema de solución de diferencias de la OMC. El Embajador Bruce Gosper se centró en la relación entre las negociaciones y la solución de diferencias en la OMC. Señaló que, merced a la eficacia del sistema de solución de diferencias, los Miembros de la OMC actualmente examinan los textos negociados de manera más cuidadosa y están menos dispuestos a optar por la ambigüedad constructiva. Sin embargo, aunque los Miembros aspiran a obtener un texto preciso, en realidad siempre habrá un cierto grado de ambigüedad. La profesora Merit E. Janow analizó los diversos parámetros que podían tenerse en cuenta para evaluar la eficacia del sistema de solución de diferencias de la OMC y luego analizó algunos de los problemas que el sistema tendrá ante sí en el futuro. Concluyó con un análisis de los distintos enfoques para definir el concepto de soberanía y la forma en que éste plasma en la estructura y el funcionamiento del sistema de solución de diferencias de la OMC. El profesor Georges Abi-Saab describió la evolución del régimen de solución de diferencias del GATT y la OMC desde un mecanismo más cercano al modelo de la mediación hasta un sistema de naturaleza más judicial. Examinó luego la relación entre el derecho de la OMC y otras esferas del derecho internacional y explicó que el sistema de solución de diferencias de la OMC no es un régimen autónomo, pues debe expresamente sustentarse en las normas consuetudinarias internacionales de interpretación de los tratados y, a veces, en el derecho internacional para resolver cuestiones de procedimiento que no estén expresamente reglamentadas en el ESD, por ejemplo, en materia de pruebas. Sin embargo, la invocación de otras normas sustantivas de derecho internacional es menos frecuente y puede resultar más controvertida. El profesor Joel Trachtman dijo que si se considera que el tratado de la OMC es un contrato incompleto en el sentido de que no estipula todos los detalles, los grupos especiales y el Órgano de Apelación se pueden considerar agentes o fiduciarios que actúan en representación de todos los Miembros colectivamente. Explicó que, a su juicio, la incoherencia entre las normas de derecho internacional obedece a que los

negociadores de los tratados no especifican de qué manera se relacionan entre sí esas distintas normas y a que sólo algunos tratados contemplan la obligatoriedad de la solución de diferencias y de los recursos pertinentes. El profesor Trachtman concluyó diciendo que es importante reconocer que al sistema de solución de diferencias de la OMC se le ha dejado la tarea de resolver esas incoherencias y que el Órgano de Apelación ha realizado una labor "heroica", pese a contar con instrumentos inadecuados.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Profesor Giorgio Sacerdoti, Presidente del Órgano de Apelación

En sus observaciones introductorias como Presidente de la sesión, el profesor Sacerdoti se refirió a la importancia del sistema de solución de diferencias dentro de la OMC y a la creciente atención que los gobiernos, las ONG, los medios universitarios, el público y la prensa prestan al sistema. Históricamente, el sistema de solución de diferencias había sido objeto de exigua atención, en parte debido al régimen de confidencialidad propio de ciertas modalidades de arbitraje internacional que las Partes Contratantes del GATT adoptaron cuando se instauró el sistema. Aunque actualmente los informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación son fácilmente accesibles y el sitio Web de la OMC es muy informativo, el sistema de solución de diferencias es relativamente técnico, al igual que otros foros judiciales y cuasijudiciales internacionales. Su naturaleza técnica puede dificultar la comprensión del funcionamiento del sistema por parte de los observadores externos que no estén familiarizados con mecanismos similares.

El profesor Sacerdoti reseñó algunos de los temas que se examinarían durante la sesión. Uno de ellos es la función del sistema de solución de diferencias dentro de la OMC. En ese sentido, explicó que al finalizar la Ronda Uruguay, los Miembros decidieron que, dado el gran número de acuerdos, compromisos y entendimientos, era menester que hubiera un sistema de solución de diferencias eficaz que proporcionara seguridad y previsibilidad. El profesor Sacerdoti hizo ver que el sistema de solución de diferencias ha sido objeto de interés fuera del sistema multilateral de comercio. En verdad, por su precisión, puede servir de modelo, entre otros, para los regímenes judiciales y cuasijudiciales en otras organizaciones. El profesor Sacerdoti señaló que la sesión analizaría también la relación entre el sistema de solución de diferencias y otras partes del ordenamiento jurídico internacional, por ejemplo la relación entre las cuestiones relativas al comercio y el medio ambiente. Añadió que en los últimos 12 años se ha desarrollado un acervo importante de jurisprudencia y que en la actualidad se cuenta con una sólida jurisprudencia que puede servir de orientación en negociaciones ulteriores.

Tras reseñar algunos de los temas que se examinarían en la sesión, el profesor Sacerdoti describió brevemente el proceso de solución de diferencias de la OMC. Explicó que el proceso comienza con consultas bilaterales entre el gobierno que plantea una cuestión y el gobierno acusado de violar las obligaciones impuestas por la OMC. Si no se llega a una solución mutuamente convenida, se establece un grupo especial de expertos elegidos

específicamente para examinar la diferencia, que actúa con un plazo determinado y conforme a las normas del debido proceso. Al fin de la etapa del grupo especial, su informe o bien es adoptado por el Órgano de Solución de Diferencias (el "OSD") o es apelado por las partes ante el Órgano de Apelación. El Órgano de Apelación está integrado por siete personas de diferentes jurisdicciones geográficas, expertos en asuntos jurídicos y comerciales, elegidos por los Miembros por mandatos de cuatro años, renovables una única vez. El informe del Órgano de Apelación se envía seguidamente al OSD y pasa a ser vinculante cuando los Miembros lo adoptan empleando la norma de consenso negativo o en contrario. Por último, se llega a la etapa de cumplimiento y aplicación, que no es habitual en otros marcos internacionales, en la que la parte obligada a cumplir indica la manera y el plazo en que prevé hacerlo. Esa etapa está sujeta a la supervisión multilateral de los Miembros y del OSD. Si la aplicación no resulta satisfactoria, el grupo especial puede ser convocado nuevamente para determinar el cumplimiento. El Miembro que no cumple la decisión del grupo especial puede verse enfrentado a contramedidas, en el sentido de la privación de los beneficios de la OMC. El profesor Sacerdoti manifestó que esa situación se ha dado muy pocas veces; la mera existencia de esa posibilidad induce al cumplimiento voluntario.

(b) Excmo. Sr. Bruce Gosper, Embajador, Representante Permanente de Australia ante la OMC y Presidente del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC

En su intervención, el Embajador Gosper examinó la repercusión del sistema de solución de diferencias de la OMC en las demás funciones de la OMC. En particular, dijo que se referiría la cuestión desde la perspectiva de un negociador y, en particular, guiado por dos interrogantes: Primera, "¿Puedo hacer valer de manera eficiente mediante este sistema los derechos que a veces he tenido que negociar con gran dificultad?" Segunda, "¿Pueden hacer lo propio todos los Miembros de la OMC?"

El Embajador Gosper describió las formas en que el sistema de solución de diferencias afecta a las negociaciones. A diferencia de otros procesos internacionales, la "OMC puede hacer valer sus decisiones". En consecuencia, los Miembros tienen ahora más conciencia que en la época de la Ronda Uruguay de que, si bien la ambigüedad constructiva en la redacción de tratados puede facilitar la formación de un consenso, también puede, a la larga, traducirse en una cuantía elevada de honorarios jurídicos. La segunda forma en que el sistema de solución de diferencias influye en las negociaciones es más directa. Después de que el Órgano de Apelación aclara y confirma la interpretación de disposiciones específicas de los acuerdos de la OMC, los Miembros reaccionan en las negociaciones, plasmando esas constataciones en sus decisiones. El Embajador Gosper añadió que las negociaciones también influyen en el sistema de solución de diferencias. En consecuencia, es importante tener presente la forma en el que el progreso general de las negociaciones afecta al sistema de solución de diferencias.

Refiriéndose en particular al efecto de la solución de diferencias en las negociaciones, el Embajador Gosper explicó que, si bien la solución de diferencias en el marco del GATT era menos formal, había influido mucho en las negociaciones de la Ronda Uruguay. El Sr.

John Weekes, ex Presidente del Consejo General de la OMC y antiguo Embajador del Canadá ante la OMC, ha observado que el mecanismo de solución de diferencias del GATT tuvo una influencia considerable en la Ronda Uruguay. El Sr. Weekes, a guisa de ejemplo, mencionó varios asuntos, incluidos los asuntos *CEE – Oleaginosas*, que, a su juicio, habían contribuido considerablemente a la incorporación de disciplinas de ayuda interna a la agricultura en los acuerdos de la Ronda Uruguay; el grupo especial *Canadá – Aplicación de la Ley sobre el examen de la inversión extranjera*, que había incidido enormemente en el *Acuerdo sobre las MIC*; y el grupo especial *Japón – Productos agrícolas I*, que había ayudado a convertir a las restricciones cuantitativas a las importaciones agrícolas en aranceles (arancelización), otro avance sistémico importante en la arquitectura de las disciplinas comerciales.[19] Los últimos 12 años también han sido muy importantes. Por ejemplo, los asuntos *Estados Unidos – Algodón americano (Upland)* y *CE – Subvenciones a la exportación de azúcar* han tenido profundas repercusiones en la reforma de las políticas y en el entorno de negociación.

A continuación el Embajador Gosper hizo referencia al Informe del Consejo Consultivo[20], que había estimado que el funcionamiento del sistema de solución de diferencias ha sido sumamente satisfactorio, especialmente por la participación ampliada de los países en desarrollo, la circunstancia de que menos de la mitad de las reclamaciones han pasado de la etapa de consultas y el creciente acervo de jurisprudencia dimanante de los informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación. Habida cuenta de la satisfacción general expresada por los gobiernos y los observadores no gubernamentales, el Consejo Consultivo confirmó que el principio de "no estorbar" es el que debiera aplicarse al examinar toda propuesta de reforma o evolución del sistema.

El Embajador Gosper recordó un punto que había señalado previamente, esto es, que en virtud de la eficacia del sistema de solución de diferencias, los Miembros se muestran ahora menos dispuestos a aceptar la ambigüedad constructiva en los textos negociados. Los negociadores no sólo deben examinar cuidadosamente la jurisprudencia del Órgano de Apelación para tener certeza de sus derechos y obligaciones, sino que deben también considerar la forma en que el Órgano de Apelación y los grupos especiales encararán la tarea de interpretar las nuevas disposiciones. Va en aumento el número de juristas que participan en las negociaciones, y los Miembros examinan más cuidadosamente los textos que se presentan con miras a evitar diferencias futuras acerca del significado real de textos oscuros o que incluso callan sobre un asunto. Ello no significa que los resultados de la Ronda de Doha han de ser un modelo de claridad. Negociar un acuerdo entre 151 Miembros de la OMC inevitablemente producirá ciertas ambigüedades, constructivas o no, especialmente en los elementos más controvertidos de las negociaciones.Habrá que hacer arreglos y avenencias para lograr un resultado. No obstante, los Miembros tienen ahora más conciencia de la importancia de un texto claro y preciso, y los negociadores están

19 J. Weekes, "The External Dynamics of the Dispute Settlement Understanding: An Initial Analysis of its Impact on Trade Relations and Trade Negotiations" in J. Lacarte and J. Granados (compiladores), *Inter-Governmental Trade Dispute Settlement: Multilateral and Regional Approaches* (Camerún, mayo de 2004), página 75.

20 Informe del Consejo Consultivo al Director General Supachai Panitchpakdi: *El futuro de la OMC: Una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio* (OMC, 2004), página 50.

exigiendo un nivel de precisión mucho mayor que en rondas anteriores antes de suscribir un acuerdo.

Decir que el sistema de solución de diferencias ha funcionado muy bien hasta la fecha no significa que todos estén de acuerdo con las decisiones de los grupos especiales o del Órgano de Apelación. El Embajador Gosper mencionó el ejemplo de las decisiones del Órgano de Apelación en una serie de asuntos antidumping que han influido mucho en las actuales negociaciones del Grupo de Negociación sobre las Normas. Análogamente, señaló que en las negociaciones sobre la agricultura se ha sentido la influencia de la actual diferencia sobre el algodón, en particular, las cuestiones relativas a las garantías de créditos a la exportación para productos agrícolas. El Embajador Gosper destacó la importancia de reconocer que, de la misma manera que los legisladores nacionales pueden enmendar la legislación si están en desacuerdo con el fallo de un tribunal nacional, los negociadores en la OMC pueden enmendar los textos de los tratados si están en desacuerdo con el resultado dimanante del sistema de solución de diferencias.

En cuanto al futuro, el Embajador Gosper dijo que algunos observadores han manifestado la preocupación de que la circunstancia de que no se diera cima a las negociaciones de Doha pudiera tener un efecto negativo en el sistema de solución de diferencias de la OMC. Por ejemplo, el Sr. Weekes ha dicho que la actividad de las negociaciones comerciales resta alguna notoriedad a los grupos especiales y al Órgano de Apelación y reduce las presiones sobre ellos. Según el Sr. Weekes, uno de los efectos de la falta de conclusión de las negociaciones de Doha es que tiende a imponer una mayor presión sobre el sistema de solución de diferencias, lo que podría traer aparejados riesgos considerables. Aunque es muy pronto para determinar si cabe esperar un uso más intensivo del sistema de solución de diferencias, algunos comentaristas han contrastado la intensa actividad del sistema de solución de diferencias de la OMC con el ritmo más lento de las negociaciones, y han sugerido que hay un desequilibrio entre las negociaciones políticas y las funciones judiciales de solución de diferencias de la OMC. A guisa de ejemplo, el Embajador Gosper mencionó una declaración formulada por el Sr. Claus-Dieter Ehlermann, ex miembro del Órgano de Apelación, quien dice que la OMC se caracteriza por un desequilibrio entre la fuerte estructura cuasijudicial creada por el *Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias* (el "ESD") y el débil proceso de toma de decisiones políticas, que con demasiada frecuencia se ve bloqueado en el intervalo entre importantes rondas comerciales debido a la tradicional norma de consenso de la OMC.[21]

No obstante, no todos los comentaristas coinciden en que existe un desequilibrio entre las funciones políticas y judiciales de la OMC. El Embajador Gosper hizo referencia al profesor Robert Howse y a la Sra. Susan Esserman, que han sostenido que el sistema de la OMC sigue brindando mecanismos flexibles para "navegar problemas" que se ubican entre la solución de diferencias y las plenas negociaciones comerciales oficiales, incluso

21 C-D. Ehlermann, "Six Years on the Bench of the 'World Trade Court' – Some Personal Experiences as a Member of the Appellate Body of the World Trade Organization", 36(4) Journal of World Trade, página 605, en página 606.

en esferas sumamente técnicas y políticamente sensibles.[22] El profesor Howse y la Sra. Esserman postulan que la presencia de un sólido sistema de solución de diferencias no ha impedido hallar soluciones y que en ciertas circunstancias ha servido para facilitar una solución. Como ejemplo mencionan la Declaración Ministerial de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública y el Proceso Kimberley respecto de los diamantes.

Por último, el Embajador Gosper dijo que, incluso si las negociaciones de la Ronda de Doha se vieran coronadas por el éxito, habrá muchos aspectos en los que tendrá que intervenir el sistema de solución de diferencias.

(c) Profesora Merit E. Janow, miembro del Órgano de Apelación

La profesora Janow comenzó su presentación con un análisis de los parámetros para evaluar la gestión del sistema de solución de diferencias. Uno de esos parámetros es el relativo a la asiduidad o energía con que se está utilizando el sistema. En ese sentido, la profesora Janow indicó que se habían recibido más de 360 solicitudes de celebración de consultas, se establecieron 133 grupos especiales y se adoptaron 128 informes de grupos especiales y 82 informes del Órgano de Apelación.[23] Un segundo parámetro serían los usuarios del sistema. Al respecto, la profesora Janow mencionó que los Estados Unidos y las Comunidades Europeas son los usuarios más activos y que unos 12 Miembros son "usuarios de dos dígitos", con un gran número de terceros participantes. Un tercer parámetro es el tipo de asuntos que se presentan al sistema de solución de diferencias. La profesora Janow observó que, aunque las disposiciones del GATT y el ESD son los temas más litigados, se han registrado varios asuntos relativos a medidas comerciales correctivas, subvenciones y agricultura. Un cuarto parámetro es el nivel de cumplimiento de las decisiones dimanadas de las diferencias. La profesora Janow hizo referencia a un documento preparado por el Director del Departamento de Asuntos Jurídicos de la OMC sobre esa cuestión[24], que sugiere, al igual que algunos académicos, que el nivel de cumplimiento es relativamente satisfactorio. La profesora Janow observó un incremento en las diferencias relativas al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 21.5, aunque añadió que, en su opinión, bien podía tratarse de la fase ulterior del sistema. Un último parámetro identificado por la profesora Janow es el tipo de propuestas formuladas en las negociaciones sobre la reforma del ESD. Por cuanto pocas propuestas apuntaban a una alteración radical de la arquitectura general del sistema vigente, ello bien puede indicar un cierto grado de satisfacción con el sistema vigente. Por último, la profesora Janow añadió que algunos académicos postulan que el parámetro más importante es la calidad del análisis y el razonamiento jurídicos en cada asunto en particular.

22 R. Howse y S. Esserman, "The Appellate Body, the WTO dispute settlement system, and the politics of multilateralism", en G. Sacerdoti, A. Yanovich, y J. Bohanes (compiladores), *The WTO at Ten: The Contribution of the Dispute Settlement System* (Cambridge University Press, 2006), página 61.

23 El número total de informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación adoptados incluye los procedimientos previstos en el párrafo 5 del artículo 21 del ESD.

24 B. Wilson, "Compliance by WTO Members with Adverse WTO Dispute Settlement Rulings", en M.E. Janow, V. Donaldson y A. Yanovich (compiladores), *The WTO: Governance, Dispute Settlement and Developing Countries* (Juris Publishing, de próxima aparición).

La profesora Janow analizó seguidamente algunos de los problemas institucionales más importantes que tiene ante sí el sistema. Primero, los Miembros tienen opiniones sumamente divergentes sobre ciertas esferas sustantivas de los acuerdos abarcados, en las que los textos de los tratados podrían ser más claros y los trabajos preparatorios confiables son limitados. El intérprete de los tratados tiene que encarar ese problema con los instrumentos de hermenéutica disponibles para abordar esta complejidad. Otro de los problemas mencionados es la creciente utilización de información económica en la solución de diferencias, particularmente en relación con las subvenciones, pero también en otras esferas, lo que plantea numerosas cuestiones de hecho y de derecho y exige que los mediadores de la OMC, especialmente en el plano de los grupos especiales, evalúen complejas pruebas econométricas u otras pruebas empíricas. También mencionó la relación entre el derecho de la OMC y el derecho internacional, la multiplicidad de esferas sensibles en los acuerdos abarcados que aún no han sido tema de litigio y el hecho de que mientras pocos leen exhaustivamente los informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación, muchos más formulan comentarios al respecto.

La profesora Janow hizo un breve "comentario personal" acerca de la relación entre el derecho de la OMC y la soberanía. Al examinar el debate actual acerca de esta cuestión desde un punto de vista académico, la profesora Janow observó que al respecto se esgrimen en general tres tipos de argumentos. El primer tipo de argumento se relaciona con la tesis de que la globalización económica y la expansión de los mercados han dado lugar a la creación de una estructura normativa que, en cierto modo, ha invadido el espacio de las políticas económicas internas y vulnerado el alcance y la autonomía de los encargados de la adopción de decisiones nacionales, restringiendo así su libertad de acción. La profesora Janow reconoció que, desde ese punto de vista, el sistema de solución de diferencias de la OMC podría considerarse potencialmente problemático. Conforme al segundo tipo de argumento que, a su juicio se vinculaba al profesor John Jackson y plasmaba en el informe del Consejo Consultivo mencionado por el Embajador Gosper, las tensiones creadas por la globalización económica están relacionadas con la distribución de poderes y el plano en que se debieran reglamentar distintos tipos de asuntos, sea nacional, regional o internacional. Según esta argumentación, la cooperación es la única solución verdadera y se estima que los tratados internacionales, como el *Acuerdo sobre la OMC*, son una forma de lograr resultados que no se podrían obtener sólo con las medidas nacionales. El tercer tipo de argumento, muy debatido en el ámbito académico de los Estados Unidos, considera que el marco internacional es el medio principal para lograr los objetivos nacionales.

A juicio de la profesora Janow, la decisión de un país de adherirse a la OMC es un acto de soberanía del país encaminado a abordar los problemas u oportunidades que se atienden mejor en el plano internacional o que no pueden atenderse en el ámbito nacional a causa del funcionamiento de los mercados internacionales. Sustentada en sus 30 años de experiencia en cuestiones comerciales, la profesora Janow señaló que muchas de esas cuestiones están determinadas por los mercados y plasman la elección deliberada de los Miembros de la OMC de trasladar las distintas cuestiones al plano internacional, a fin de resolver problemas y aprovechar oportunidades que no se pueden lograr únicamente mediante medidas nacionales unilaterales.

Explicó, además, que el Órgano de Apelación muy pocas veces se ha referido al tema de la soberanía. La profesora Janow recordó que, en un asunto, el Órgano de Apelación declaró que los Miembros habían acordado ejercer su soberanía conforme a los compromisos que habían asumido en el marco del *Acuerdo sobre la OMC*, a cambio de los beneficios que esperaban en su calidad de signatarios del Acuerdo. En consecuencia, el contrato de la OMC refleja, a su juicio, un equilibrio entre estas delicadas cuestiones, y el artículo 3.2 del ESD contiene los fundamentos sobre los cuales los grupos especiales y el Órgano de Apelación sustentan su mandato para elucidar las disposiciones vigentes, sin ampliar ni restringir los derechos y obligaciones consignados en los acuerdos abarcados. El sistema de solución de diferencias se sitúa en un marco político y, por lo tanto, sigue siendo un instrumento cuasijudicial. Que una resolución sólo pase a ser vinculante tras su adopción por el OSD y que la elección de los medios de aplicación de esa resolución dependa del Miembro interesado son características estructuralmente muy importantes. Por consiguiente, aunque las decisiones de la OMC influyen en el comportamiento de un Estado, la autoridad última corresponde a los Miembros de la OMC. A su juicio, esta es una forma importante de reflejar el equilibrio entre las facultades reservadas a los Miembros y la autoridad conferida a los órganos de solución de diferencias.

La profesora Janow añadió que, ante una medida nacional, los grupos especiales y el Órgano de Apelación sólo abordan la cuestión desde la perspectiva de si esa medida nacional se conforma o no a las obligaciones internacionales. No se interesan en la forma en que estén estructuradas las autoridades nacionales ni cómo éstas arriban a sus decisiones. La profesora Janow indicó que, cuando enseñaba el derecho del GATT en la universidad, describía al GATT como un instrumento de integración negativa, por oposición a un instrumento de integración positiva. El derecho del GATT no obligaba a la uniformidad de reglamentación o de estructuras ni intentaba armonizar los ordenamientos nacionales. Tras la Ronda Uruguay y la entrada en vigor de los Acuerdos de la OMC, los compromisos a todas luces se han ampliado y profundizado y, de hecho, existen algunas esferas que se orientan hacia la armonización. Sin embargo, en su opinión, el marco de integración negativa sigue en vigencia en la actualidad.

Por último, en relación con la cuestión del equilibrio institucional a que aludió el Embajador Gosper, la profesora Janow consideró que tanto las negociaciones como la solución de diferencias deben evaluarse en sus propios términos. La profesora Janow abriga la esperanza de que, si hubiera un desequilibrio, la solución radicaría en fortalecer el aspecto político, más que en atenuar el aspecto judicial.

(d) Profesor Georges Abi-Saab, miembro del Órgano de Apelación

El profesor Abi-Saab comenzó su presentación diciendo que observaría el sistema de solución de diferencias de la OMC en calidad de forastero, como un "extraterrestre" u "hombre de Marte", tratando de situar al Órgano de Apelación en el mapa cosmológico del universo jurídico internacional.

Explicó que, en la "evolución darwiniana" de la solución de diferencias en el comercio internacional, el ESD representa un "salto cuántico", un gran avance institucional. El GATT original no hacía referencia a los aspectos institucionales y casi no se decía nada acerca de la solución pacífica de diferencias. El proceso de solución de diferencias fue el producto de una lenta evolución de la práctica, que comenzó como un grupo de trabajo, se convirtió en un grupo de expertos y, por último, dio en denominarse grupo especial. Habida cuenta de que las decisiones se adoptaban por consenso y de que todas las Partes Contratantes debían aceptar el resultado del litigio, incluidas las partes en la diferencia, no quedaba claro si el proceso implicaba la aplicación del derecho, la conciliación de intereses o algo intermedio. Naturalmente, se invocaban disposiciones jurídicas y algunos informes de grupos especiales fueron jurídicamente mejor fundados que otros; aún así, el proceso no podía ser calificado más que como una conciliación, especialmente porque el resultado no era vinculante y la aplicación del derecho no era ni sistemática ni muy rigurosa. Por lo tanto, a partir de un sistema "invertebrado", el ESD introdujo una estructura muy diferente, que culminaba en una decisión jurídicamente fundada y vinculante.

En el marco del ESD, si bien la decisión final está en manos de los Miembros del OSD, la realidad es que estos Miembros no pueden anular la decisión a menos que todos convengan en hacerlo, incluidas las dos partes en el litigio. La decisión, pues, es vinculante *de facto*. Esto significa que, repentinamente, "la criatura pasa a ser un vertebrado" y que la parte superior de este "sistema de dos pisos" se dedica exclusivamente a reexaminar la manera en que se ha interpretado y aplicado el derecho en el asunto. En consecuencia, a juicio del profesor Abi-Saab, el sistema es hoy día un verdadero sistema de control de legalidad con un alto nivel de judicialización. Esta nueva "criatura institucional" actúa verdaderamente como un órgano judicial. Esta judicialización es la que realza justamente el riesgo de la "ambigüedad constructiva" a que aludió el Embajador Gosper. Esta ambigüedad no sólo es "constructiva", sino que conlleva también un riesgo potencial ante un tribunal. De hecho, ningún tribunal puede denegar justicia en un asunto sometido a su examen alegando simplemente que el derecho es ambiguo. Tiene que adoptar una solución. El tribunal puede constatar que no hay una norma que rija la cuestión en litigio y, por lo tanto, determinar que no existe obligación, lo que constituye una decisión y es una cosa muy distinta de rehusarse a decidir en virtud de una ambigüedad del derecho. En caso de ambigüedad, el tribunal tiene la obligación de elucidar el derecho para arribar a una decisión; de ahí la "función aclaratoria" del sistema. No se trata ni de legislación judicial ni de activismo judicial, sino del deber de ejercer la función judicial mediante un pronunciamiento a petición de parte.

El profesor Abi-Saab examinó seguidamente la relación entre el derecho de la OMC y el derecho internacional general. Señaló que, a partir del GATT, los grupos especiales se han concentrado casi exclusivamente en el texto de los acuerdos. Sin embargo, se preguntó si ello es jurídicamente factible en todos los asuntos. En respuesta a esa pregunta, el profesor Abi-Saab señaló, primero, que el sistema no es completamente hermético, pues el ESD prescribe que el sistema debe basarse en las normas del derecho internacional consuetudinario, al menos a los fines de la interpretación. Segundo, el sistema de solución de diferencias,

qua sistema judicial, debe a veces examinar asuntos que no se abordan en los Acuerdos de la OMC. Por ejemplo, el ESD nada dice respecto de la producción de la prueba. En consecuencia, las soluciones deben buscarse necesariamente en el derecho internacional general. Otro ejemplo son las normas del derecho de los tratados. Los Acuerdos de la OMC contienen algunas disposiciones relativas, por ejemplo, a la entrada en vigor, pero en cambio no abordan muchos otros problemas del ciclo biológico de un tratado, problemas que deben resolverse recurriendo a las normas generales del derecho de los tratados. No se ha considerado objetable el recurrir a ese tipo de normas.

En cambio, el hecho de que los grupos especiales y el Órgano de Apelación hayan invocado otros principios generales del derecho o del derecho internacional general, tal como la buena fe, ha creado más controversia. El problema radica en la dificultad para identificar estos principios generales, algunos de los cuales la sociedad considera de orden público o *jus cogens* en términos del derecho internacional. Por ejemplo, algunos han cuestionado si el principio de precaución o cautela mencionado en algunos asuntos es un principio general del derecho internacional o una norma vinculante de *jus cogens*. No corresponde al sistema de solución de diferencias de la OMC declarar que estos principios son *jus cogens* cuando se relacionan con esferas del derecho distintas de la OMC. Sin embargo, en el supuesto de que un tratado internacional incluya un principio general –por ejemplo, un tratado de la FAO considera imperativo seguir el principio de precaución o cautela en ciertos sectores–, la cuestión se torna entonces más difícil, especialmente si el principio es reconocido por un foro universal competente como norma de orden público. Estas cuestiones de orden público internacional no debieran resolverse en el plano sectorial, sino en un ámbito más amplio. El profesor Abi-Saab mencionó, al respecto, una declaración del Sr. Dominique Strauss-Kahn, Director Gerente del FMI, de que en relación con ciertas cuestiones importantes debería haber un grupo deliberativo común, integrado por el Director Gerente del FMI, el Presidente del Banco Mundial, el Director General de la OMC y el Administrador del PNUD, con la mira de propiciar un consenso sobre esas cuestiones.

(e) Profesor Joel Trachtman, Universidad Tufts

El profesor Trachtman explicó que los países aplican el derecho internacional, celebran tratados u observan el derecho internacional consuetudinario con miras a mejorar el bienestar de sus ciudadanos. Los Estados eligen deliberadamente tanto las normas del derecho internacional por las cuales optan como el sustento institucional de esas normas. Así pues, un tribunal encuadrado en un marco jurídico internacional puede ser considerado en términos socio-científicos como el agente o fiduciario de una entidad colectiva o un grupo de Estados. El profesor Trachtman añadió que todo tratado es por naturaleza incompleto e incapaz de brindar todas las respuestas a todas las cuestiones que se pueden plantear a los Estados en el futuro. En consecuencia, a su juicio, el tribunal actúa como agente para "subsanar las lagunas". A los tribunales internacionales les incumbe también una función de hacer cumplir las normas.

Tras analizar la función judicial en el derecho internacional, el profesor Trachtman examinó la función de solución de diferencias de la OMC. Explicó que el sistema de solución de diferencias de la OMC es una entidad cuyo mandato es elucidar e interpretar el derecho de la OMC. El segundo mandato del sistema es preservar los derechos y obligaciones de los Miembros, con lo que aporta seguridad y previsibilidad. En cuanto a la aplicación del derecho, el mandato del sistema de solución de diferencias es actuar como guardián de la asistencia recíproca autorizada en la OMC. Hasta el momento, las medidas correctivas generalmente han consistido en la suspensión de concesiones u otras obligaciones. Aunque rigurosas e innovadoras en comparación con otros procesos jurídicos internacionales, estas medidas correctivas resultan más bien débiles en distintos aspectos y no inducen necesariamente al cumplimiento. Por ejemplo, el profesor Trachtman estimó que se podía entender que el asunto *CE – Hormonas* es un caso de "incumplimiento eficiente" en el que normativamente hubiera sido más eficiente que sobreviniera un incumplimiento y no que las Comunidades Europeas cumplieran.

Seguidamente, el profesor Trachtman analizó la incoherencia y sus orígenes, comenzando con la insuficiencia normativa o normatividad incompleta. Explicó que la normatividad incompleta se debe a que los negociadores de tratados no indican en qué forma las diferentes normas del derecho internacional se relacionan entre sí y añadió que las administraciones públicas nacionales no siempre logran coordinar su acción adecuadamente. Según el profesor Trachtman, la normatividad incompleta puede obedecer a que ciertas cuestiones sólo se tornan importantes dentro del derecho comercial en un momento determinado, esto es, después de que se ha redactado el contrato. Mencionó asimismo que ello podía deberse a que los negociadores de tratados no podían o no estaban dispuestos, por cuestiones de costos políticos o de tiempo, a abordar esos problemas en forma exhaustiva. En general, la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, que dispone sobre las incoherencias entre los tratados multilaterales, no brinda un medio satisfactorio de resolver estos problemas y, por ende, son los negociadores los que deben resolverlos de manera más específica, o dejarlos librados a la solución de diferencias.

El segundo origen de la incoherencia es la insuficiencia procesal del proceso de solución de diferencias. El profesor Trachtman explicó que sólo ciertas normas de derecho internacional van acompañadas por la obligación de someter los litigios a un sistema de solución de diferencias y sólo ciertas normas contemplan medidas correctivas como respuesta al incumplimiento. En la práctica, esas circunstancias plasman en una aplicación y un cumplimiento variables. Citando el Curso general de derecho internacional público dictado por el profesor Abi-Saab en la Academia de La Haya en 1987[25], dijo que a cada nivel de densidad normativa le corresponde un nivel de densidad institucional necesario para sostener las normas.

25 G. Abi-Saab, "Cours Général de Droit International Public", en *Recueil des cours: Collected Courses of the Hague Academy of International Law,* vol. 207, 1987 (Martinus Nijhoff Publishers, 1996).

El profesor Trachtman se refirió luego a la cuestión del desequilibrio y a si esa insuficiencia debería subsanarse por vía de la solución de diferencias o de la celebración de tratados. Advirtió que cuando los redactores de tratados confieren al sistema de solución de diferencias el mandato de resolver cuestiones litigiosas, es importante abstenerse de criticar al sistema por tratar de resolverlas. En esos casos, el sistema de solución de diferencias no hace más que cumplir su mandato y actuar como agente o fiduciario. El profesor Trachtman considera que, cuando el mandato del sistema de solución de diferencias de la OMC es inadecuado, debido a sus limitaciones en cuanto a los tipos de derecho que puede aplicar para resolver la normatividad incompleta, los diplomáticos tienen o bien que perfeccionar las normas en nuevos tratados, enmiendas de tratados u otros actos "legislativos", o continuar recurriendo al sistema de solución de diferencias.

En conclusión, el profesor Trachtman dijo que el Órgano de Apelación ha hecho una labor "heroica" para resolver las incoherencias, muchas veces con instrumentos inadecuados. Añadió que es de presumir que los problemas de incoherencia irán en aumento a medida que se acrecienten los problemas de cooperación internacional derivados de la globalización y se creen más normas de derecho internacional, en distintos ámbitos, y éstas entren en conflicto.

2. Preguntas y observaciones del público

(i) Steve Suppan, Instituto de Política Agrícola y Comercial (IATP), Oficina de Ginebra

Se supone que las notificaciones a diversos comités de la OMC son parte de la garantía de un sistema de comercio abierto y equitativo. ¿Qué sucede cuando los Miembros se rehúsan, incluso sistemáticamente, a cursar esas notificaciones? ¿Puede el OSD emitir una suerte de opinión consultiva sobre los problemas de prueba que se le plantean a los distintos grupos especiales y al Órgano de Apelación como consecuencia de la falta de notificación?

El Embajador Gosper respondió a la pregunta diciendo que se refiere a la capacidad de los Miembros de juzgar en qué medida se están cumpliendo los compromisos. Señaló que era evidente, en las negociaciones en general, que el examen de este tipo de cuestiones no es uniforme en los diversos comités de la OMC. En verdad, hay prácticas diferentes en comités diferentes que se deben a la forma en que los Miembros presentan informes sobre el cumplimiento de sus diversos compromisos y hacen las notificaciones. A juicio del Embajador Gosper, una de las cuestiones que llama la atención en estas negociaciones es el funcionamiento inadecuado del Comité de Agricultura para servir de foro para un debate transparente de los compromisos y obligaciones de los Miembros y su estado de aplicación. Según el Embajador Gosper, esta es una de las razones por las que se empeña tanto esfuerzo en las negociaciones actuales para "robustecer" esa parte de la arquitectura, con miras a disponer de un mecanismo más sólido de seguimiento y supervisión.

La profesora Janow añadió que el sistema de solución de diferencias sólo aborda los asuntos que se le presentan y que no sería posible expedir una opinión consultiva general acerca de si la falta de notificación constituye un incumplimiento genérico.

(ii) Roderick Abbott, Centro Europeo de Economía Política Internacional (ECIPE)

Entre 50 y 60 países en desarrollo apenas han participado en el proceso de solución de diferencias. ¿Sirve el sistema a esos Miembros? ¿Es muy complicado o muy oneroso para ellos, o prefieren solucionar sus diferencias de otras formas?

El Embajador Gosper hizo ver que la falta de participación de los países en desarrollo no es necesariamente indicativa de un desinterés de esos Miembros en el sistema o de su falta de capacidad para valerse de él. El Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC ha sido muy importante y ha prestado una gran ayuda. Hay algunas otras propuestas para ampliar el sistema, por ejemplo, mediante la institución de un procedimiento de causas de menor cuantía. Sin embargo, aunque es evidente que el sistema es utilizado más intensivamente por un pequeño número de Miembros, no se observa con claridad si los demás Miembros necesitan más asistencia o en este momento no consideran útil o valioso recurrir al sistema de solución de diferencias.

El profesor Abi-Saab dijo que el sistema es demasiado esotérico y complejo para los países muy pequeños o, incluso, medianos. Además, las medidas correctivas disponibles tal vez desalienten a los países más pequeños de asumir la carga de interponer una acción, que puede insumir de dos a tres años. La participación de estos países tal vez se podría alentar con unas medidas correctivas más vigorosas, como la compensación retroactiva.

El profesor Trachtman convino en que el problema para los países pequeños con intereses comerciales pequeños radica en que invertir cuantiosos recursos en estas actuaciones puede no resultarles rentable. La respuesta natural sería que se asociaran formal o informalmente para compartir las costas procesales. Por otra parte, podría ser útil contar con un procedimiento para causas de menor cuantía y también con diversos tipos de asistencia jurídica. El profesor Trachtman aludió a la propuesta formulada por el Gobierno de México de que se otorguen compensaciones monetarias como otro instrumento posible.

(iii) Raj Bhandari

La OMC ha judicializado el comercio internacional. Los abogados especializados en comercio internacional deben interpretar el derecho como interpretarían el derecho penal. Esto explica por qué muchos pequeños países en desarrollo no pueden participar en el sistema de solución de diferencias y por qué hasta el momento éste sólo ha sido empleado por un tercio de los Miembros de la OMC.

El sistema de solución de diferencias es indirectamente un negociador oculto en la actual ronda de negociaciones. Las sentencias han influido para que muchos países en desarrollo no acepten reglamentaciones vinculantes por temor a que se les demande ante el OSD. ¿Qué puede hacer, pues, el sistema de solución de diferencias para evitar ese papel de negociador oculto?

El profesor Trachtman señaló que la solución de diferencias judicializada y previsible permite que los países en desarrollo planifiquen y hagan valer sus derechos, lo cual puede ser una parte muy importante del paquete jurídico. No puede afirmarse con certeza que los países en desarrollo se beneficiarían de un sistema más orientado hacia el poder en el que dominara el poder del mercado, por oposición a la capacidad para valerse del régimen jurídico. Naturalmente, los países en desarrollo pueden todavía contar con un sistema orientado hacia el poder, además del sistema judicial.

(iv) Nathalie Bernasconi, Centro de Derecho Ambiental Internacional (CIEL)

La profesora Janow dijo que, aunque no eran muchos los que leían las decisiones, muchos más las comentaban. Una de las razones que posiblemente lo explique es que, cuando se adoptan las decisiones, no se las hace públicas inmediatamente. Sin embargo, suele haber un debate público sobre una decisión que nadie ha leído, excepto los litigantes, por lo que se deja que los periodistas traten de descubrir el resultado real sobre la base del testimonio de oídas.

El profesor Sacerdoti señaló que los informes del Órgano de Apelación son confidenciales hasta el momento de su distribución. Los informes del Órgano de Apelación se publican en el sitio Web de la OMC al mismo tiempo que el Órgano de Apelación da traslado a los litigantes, de modo que no hay demora en el acceso.

La profesora Janow dijo que el discurso público acerca de la jurisprudencia es, a veces, irreconocible y que el público tiene una percepción del sistema de solución de diferencias que tal vez sea un poco más inclemente que la realidad. En verdad, habida cuenta de que tanto es lo que depende de los Miembros y de que los Miembros han redactado las obligaciones, la tarea de los grupos especiales y del Órgano de Apelación, en su calidad de intérpretes de tratados, consiste en basarse lo más posible en esas obligaciones. La profesora Janow señaló que el profesor Trachtman ha logrado, por primera vez, impartir un tono positivo al proceso encaminado a subsanar lagunas, pero que no todos lo ven así. Añadió que algunos Miembros optan por publicar sus escritos en Internet, con lo cual se difunde un caudal considerable de información incluso antes de que el grupo especial o el Órgano de Apelación publique el informe pertinente.

(v) Luiz Eduardo Salles, estudiante de doctorado en el Instituto Superior de Estudios Internacionales, Ginebra

En sus actividades cotidianas como Miembros del Órgano de Apelación, ¿en qué medida sienten que forman parte de un sistema judicial internacional? ¿Afecta esta consideración a sus tareas cotidianas, a la forma en que piensan cómo han de encarar un asunto determinado?

El profesor Sacerdoti expresó que la función de resolver con autonomía e imparcialidad, conforme al debido proceso, y de aplicar el derecho internacional forma parte de la función de los Miembros del Órgano de Apelación y es similar a la función de los intérpretes de tratados de otros tribunales internacionales. Existe una tendencia a establecer contactos y relaciones entre tribunales y órganos similares, y las universidades periódicamente organizan reuniones de magistrados y profesores de derecho. Sin embargo, esto no influye de manera directa en la labor y la función de los Miembros del Órgano de Apelación. La jurisprudencia de los grupos especiales y del Órgano de Apelación ha sido citada por otros tribunales y se la ha mencionado en los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad del Estado.

El profesor Abi-Saab dijo que la función judicial es siempre la misma, con los mismos parámetros, independientemente del tribunal en que se ejerce. La función judicial internacional es también una especie de la función judicial, en la que el papel del juez nacional está mucho mejor definido que el del juez internacional. Cada foro tiene un mandato diferente, un entorno diferente y una memoria colectiva diferente que configura lo que se entiende por su política judicial. Naturalmente, dentro de la OMC, que es una Organización impulsada por sus Miembros, con la obligación de que los órganos de solución de diferencias no aumenten ni menoscaben los derechos y obligaciones de los Miembros, el alcance de la política judicial es mucho más restringido. Sin embargo, obviamente, con independencia de la institución, un juez tiene que actuar como tal; esa es la función judicial, que es muy diferente de la política judicial de una institución.

(vi) Amir, estudiante de derecho de último año del Brasil

A la luz de las negociaciones de la Ronda de Doha ¿qué puede hacer el OSD para que el sistema de comercio tenga en cuenta otras esferas del derecho internacional, como el derecho ambiental y el derecho de los derechos humanos? En otras palabras, ¿pueden los derechos y obligaciones dimanantes de esas otras esferas del derecho aplicarse por medio del sistema de la OMC, por lo menos cuando estén relacionados con el comercio, rechazando así la jerarquía entre las normas comerciales y las demás normas?

El profesor Trachtman respondió que, según el mandato del ESD, los grupos especiales y el Órgano de Apelación deben aplicar los acuerdos abarcados por la OMC con arreglo a las normas de interpretación consuetudinarias del derecho internacional. Esto implica la interpretación únicamente por referencia a otros instrumentos del derecho internacional y no la aplicación de esos otros instrumentos *per se*, salvo que esos instrumentos estén específicamente mencionados en los acuerdos abarcados.

El profesor Abi-Saab señaló que un Miembro puede oponer una defensa fundada en una norma ajena a la OMC si prueba que esa norma es *jus cogens* y que está en conflicto con una obligación contemplada en los acuerdos abarcados por la OMC. Sin embargo, ese Miembro no sólo tendría que probar que esa otra norma existe, sino también demostrar que la norma es *jus cogens* y, por lo tanto, tiene precedencia sobre los acuerdos abarcados por la OMC.

El Embajador Gosper hizo ver que en las negociaciones en el marco del apartado i) del párrafo 31 de la Declaración Ministerial de Doha, relativo a la relación entre las normas de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, no se identificaron problemas sustanciales en ese aspecto. En consecuencia, considera que realmente no hay problemas que deban abordarse en esa parte de las negociaciones.

La profesora Janow puso de relieve que el argumento de que una norma es *jus cogens* es muy difícil de probar. La claridad de los textos es un valor que brinda más previsibilidad a los Miembros. Invocar normas que van más allá de los acuerdos abarcados por la OMC no cae claramente dentro del mandato del OSD.

(vii) Estudiante universitario del Brasil

En la práctica, ¿qué deberían hacer los negociadores para evitar una mayor incoherencia durante las negociaciones?

El profesor Trachtman dijo que una manera de abordar esta cuestión es simplemente indicar en el tratado la relación entre las diferentes normas jurídicas internacionales, por ejemplo, mencionando específicamente qué norma es jerárquicamente superior a otra. Una segunda solución sería autorizar a un tribunal en particular a aplicar ambas normas, sea instruyéndolo acerca de la jerarquía entre las normas o autorizándolo a elaborar una estructura jerárquica entre ellas.

En cuanto a las negociaciones actuales, el Embajador Gosper mencionó las dificultades que podrían surgir en razón de que los diferentes grupos de redacción aplican distintos enfoques para encarar obligaciones jurídicas similares. Subrayó que esta cuestión tendrá que tratarse en algún momento.

3. Conclusiones y camino a seguir

El debate puso de relieve la interrelación entre la solución de diferencias y las negociaciones en la OMC. La eficacia del sistema de solución de diferencias de la OMC brinda seguridad y previsibilidad a los acuerdos celebrados y a los compromisos asumidos en las negociaciones. Además, las negociaciones tienen en cuenta las decisiones del OSD. La eficacia del sistema de solución de diferencias ha hecho también que los Miembros de la OMC se esfuercen por impartir más precisión a los textos de negociación y que se muestren menos dispuestos a

aceptar la ambigüedad. Al propio tiempo, las negociaciones pueden contribuir a resolver cuestiones difíciles que de otro modo se tendrían que someter al sistema de solución de diferencias. Uno de los panelistas sugirió que siempre habrá ambigüedad en un texto negociado y que es sumamente difícil para los negociadores prever cada una de las situaciones que pueden presentarse en el futuro. Así pues, un panelista sugirió que la función del sistema de solución de diferencias es precisamente la de resolver esas ambigüedades.

En la sesión se examinaron también los diversos criterios que pueden emplearse para evaluar el desempeño del sistema de solución de diferencias. Un aspecto que se resaltó fue la mayor participación de los países en desarrollo en el sistema de solución de diferencias de la OMC. Sin embargo, se reconoció que los países en desarrollo más pequeños Miembros y los países menos adelantados Miembros aún enfrentan dificultades considerables para utilizar el sistema.

Por último, en la sesión se debatió la relación entre el derecho de la OMC y el derecho internacional general. Un panelista explicó que el sistema de solución de diferencias de la OMC no funciona en forma aislada, pues los grupos especiales y el Órgano de Aplicación están expresamente obligados a fundarse en las normas de interpretación consuetudinarias internacionales para interpretar los Acuerdos de la OMC. Además, los grupos especiales y el Órgano de Apelación en ocasiones deben basarse en el derecho internacional general para resolver cuestiones procesales que no estaban expresamente reglamentadas en el ESD, práctica que no ha merecido objeciones. En cambio, el hecho de basarse en normas sustantivas del derecho internacional es un tema más controvertido. Otro panelista explicó que la incoherencia puede obedecer a la normatividad incompleta, que se debe a que los negociadores no indican la relación entre las diferentes normas del derecho internacional, y a la insuficiencia en la aplicación, que sucede cuando sólo algunas normas internacionales prescriben procedimientos obligatorios de solución de diferencias, en tanto otras no lo hacen. Los negociadores pueden reducir la incoherencia al mínimo si indican la relación entre las disposiciones de los tratados con el derecho internacional o autorizan al sistema de solución de diferencias a determinarla.

B. La elaboración de políticas nacionales y los discursos sobre gobernanza mundial, comercio internacional y desarrollo, *Sesión organizada por la Red Internacional de Género y Comercio*

Informe preparado por Mariarosaria Iorio, Directora de la Oficina de la Red Internacional de Género y Comercio, Ginebra

Resumen

Los objetivos principales de la sesión fueron los siguientes:

1. *Subrayar las cuestiones críticas relativas a las políticas internacionales de desarrollo propiciadas por el Banco Mundial, el FMI y la OMC, por un lado, y las Naciones Unidas y sus organismos especializados, por el otro; y*
2. *Destacar los problemas normativos que tienen ante sí los países en desarrollo como consecuencia del complejo entorno internacional a fin de lograr un desarrollo socialmente aceptable e igualitario.*

1. Intervenciones de los panelistas

Actuó como moderadora de la sesión la Sra. Mariarosaria Iorio, Directora de la oficina de Ginebra de la Red Internacional de Género y Comercio.

(a) Katrine Hagen, Federación Internacional de Mujeres Universitarias (FIMU)

Katrine Hagen recordó que había tenido una larga relación con la Federación Internacional de Mujeres Universitarias (FIMU), que comenzó cuando era una joven docente universitaria. La FIMU ofrecía una red de mujeres que brindaban ayuda en una época en la que era muy difícil para las mujeres desarrollar una carrera académica. Más tarde, en un entorno diferente, la FIMU abogó por la igualdad de géneros en la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Ingresó a la OIT como Directora General Adjunta de Relaciones Exteriores en la década de los 90, cuando las políticas de ajuste estructural del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional imponían políticas restrictivas a los gobiernos encaminadas a la privatización y el recorte de presupuestos y empleos. La OIT empeño un gran esfuerzo con la mira de persuadir a esas instituciones de la importancia del empleo y del trabajo digno para asegurar un crecimiento económico estable en los países en desarrollo. La FIMU veló por que se comprendieran las dificultades de las mujeres en los países en desarrollo.

Las mujeres, que constituían la mayoría de los trabajadores en la economía informal de los países en desarrollo, muchas veces combinaban el trabajo remunerado con las tareas no remuneradas en el hogar. La erradicación de la pobreza era una cuestión de género y, por lo tanto, exigía un enfoque sensible al género, en particular a los problemas que enfrentaban las mujeres para asegurar el sustento de sus familias.

Los partidarios de la OMC habían venido propugnando la liberalización del comercio como medio para erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo económico. La OIT instaba a que se combinara el apoyo a la liberalización del comercio con unas políticas que garantizaran la participación equitativa en sus beneficios. Las disparidades entre ricos y pobres habían venido en aumento, no sólo en los países en desarrollo sino también en los países industrializados. Estudios recientes demostraban que los beneficios del crecimiento económico eran captados por los más ricos de los ricos, mientras los trabajadores perdían terreno. Estas crecientes desigualdades no coadyuvaban a la liberalización del comercio. El deterioro de la distribución del ingreso, los desequilibrios macroeconómicos y los problemas de seguridad nacional conllevan un alto riesgo de retorno al aislacionismo.

La OIT y la OMC habían publicado recientemente un estudio conjunto sobre el comercio y el empleo. Ese estudio indicaba que las desigualdades no siempre se debían a la liberalización del comercio. Las políticas nacionales debían tener en cuenta las oportunidades de crecimiento y dar cabida a la necesidad de ajustes. El estudio identificó también las esferas que requerían un análisis más profundo, entre ellas incluía una comprensión más cabal de la dinámica entre los sectores formal e informal de las economías de los países en desarrollo y una mejor percepción de las desigualdades entre los géneros y cómo superarlas. Se trata de cuestiones que verdaderamente requieren una mayor atención con miras a promover la integración económica mundial mediante una distribución equitativa de sus beneficios.

(b) Michiko Hayashi, Oficial de asuntos económicos, Subdivisión de Negociaciones Comerciales y Diplomacia Comercial, División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos, UNCTAD

Michiko Hayashi destacó los aspectos de las negociaciones comerciales multilaterales de Doha que, a juicio de la UNCTAD, influirían en un desarrollo sensible a los problemas de género en los países en desarrollo. Primero, existía un potencial importante en el modo 4 (movimiento de personas físicas). Además, el avance de las tecnologías de la información había ampliado las posibilidades de exportación de servicios de esos países mediante el modo 1 (suministro transfronterizo de servicios). Las exportaciones de servicios de los países en desarrollo por medio de estos dos modos estaban estrictamente restringidas. Los compromisos de los países desarrollados con respecto a estos dos modos contribuirían significativamente a incrementar sus exportaciones de servicios.

Segundo, la eliminación de las subvenciones al algodón era particularmente importante para los países de África occidental. En la esfera de los productos industriales, los países en desarrollo y los PMA podían beneficiarse considerablemente de la eliminación y reducción de los aranceles, particularmente cuando había progresividad y crestas arancelarias, por ejemplo en el sector de los textiles y del vestido. La conclusión satisfactoria de las negociaciones sobre facilitación del comercio podía también coadyuvar a la modernización aduanera en los países en desarrollo y los PMA.

Las negociaciones comerciales multilaterales de Doha podrían producir importantes beneficios para los países en desarrollo y los PMA. Sin embargo, también darían lugar a la competencia y a la erosión de los márgenes de preferencia. En consecuencia, deberían adoptarse medidas de ajuste adecuadas y se debería tratar de diversificar la producción en los países en desarrollo.

Los sectores del vestido y agricultura emplean un elevado porcentaje de mujeres. Se deberían adoptar medidas en los planos nacional e internacional a fin de que no se pasen por alto los costos de ajuste que impone la liberalización del comercio. La concesión de acceso a los mercados con franquicia arancelaria para los productos de los PMA de conformidad con la Conferencia Ministerial de Hong Kong, la ampliación del ámbito del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y la flexibilización de las normas de origen del SGP ayudarían también a reducir los efectos de la liberalización del comercio derivada de las negociaciones de Doha.

(c) Fiorina Mugione, Jefa, Política empresarial y creación de capacidad, División de Inversión, Tecnología y Fomento de la Empresa, UNCTAD

Fiorina Mugione señaló que hacía falta un grupo complementario de políticas de creación de capacidad para superar los condicionamientos de la oferta que enfrentaban las empresas nacionales, particularmente las pequeñas y medianas empresas. Para superar esos condicionamientos se necesitan iniciativas sostenidas de desarrollo y una mayor asistencia oficial para el desarrollo (AOD). La inversión extranjera directa (IED) podía contribuir al desarrollo de la capacidad productiva si se la combinaba con políticas favorables a la inversión productiva, la transferencia de tecnología, el desarrollo empresarial y la consolidación de las cadenas de producción. La Sra. Mugione mencionó las políticas para reforzar la contribución de la IED a la creación de capacidad y subrayó la necesidad de afianzar el vínculo entre la AOD y la IED. Planteó asimismo la cuestión del desarrollo y la utilización eficaz de la capacidad de producción, en particular la función del Estado, los impulsores clave, los factores de éxito, las mejores prácticas, las opciones de políticas y las medidas de apoyo a los programas operacionales de concatenación empresarial a fin de fortalecer las capacidades de producción de los países en desarrollo y facilitar la expansión de sus empresas nacionales.

(d) Aftabalam Khan, Coordinador internacional, Trade Justice & Stop Corporate Abuse Initiatives, Action Aid

Aftabalam Khan agradeció a la Red Internacional de Género y Comercio por invitar a Action Aid a participar como orador en el Foro de la OMC. Las instituciones financieras regionales y mundiales, recordó, influían en los sistemas nacionales de formulación de políticas. Tomó el caso de la política agrícola, y dijo que desde la década de los 60, el Banco Mundial y el FMI habían participado más intensamente en la formulación de las políticas agrícolas en los países en desarrollo. En la década de los 60, el superávit general de la producción agropecuaria había sido del orden de 7.000 millones de dólares EE.UU. Hacia el

fin de la década de los 80, ese superávit había desaparecido. En 2001, el déficit agrícola de los países en desarrollo ascendía a 11.000 millones de dólares. Las instituciones financieras regionales y mundiales invadieron el espacio normativo de los países en desarrollo, así como su soberanía. En 2001, el BAsD impuso como condición previa de su préstamo al Pakistán la abolición de las corporaciones de semillas. Como consecuencia de ello, el Gobierno del Pakistán tuvo que recortar sus contrataciones públicas e interrumpir las intervenciones en los precios. Esta situación afectó a las poblaciones rurales, tanto a hombres como a mujeres. Los precios del trigo cayeron en razón de esa medida. En consecuencia, los productores agrícolas se endeudaron y sus vidas resultaron gravemente afectadas. En Ghana, cuando se redujeron de 100 por ciento a 20 por ciento los aranceles sobre el arroz, las importaciones de arroz aumentaron en 200 por ciento. Esto tiene enormes consecuencias para los productores rurales, que en su mayoría son mujeres. Cuando intentó aumentar su arancel sobre el arroz, Ghana tuvo que enfrentarse a la presión del FMI. El Ministro tuvo que formular una queja contra el FMI para mantener la medida. Estas instituciones tienen que ser objeto de reformas estructurales globales a fin de brindar un mayor espacio normativo a los países en desarrollo. La sociedad civil y las ONG tienen que salvar las brechas entre las políticas de esas instituciones y quienes tienen que vivir con esas políticas en el terreno.

2. Preguntas y observaciones del público

Pregunta dirigida al Sr. Aftabalam Khan

¿Qué reformas se necesitan para mejorar el actual sistema de gobernanza mundial?

El Sr. Aftabalam Khan señaló que, habida cuenta de la falta de alternativas, la cuestión radica en cómo hacer que la OMC, el Banco Mundial y el FMI realicen su cometido prestando una mayor atención al género y el desarrollo. A su juicio, se trata de que esas instituciones se sujeten a una mayor rendición de cuentas, con miras a que se puedan evaluar mejor las repercusiones de sus propuestas de políticas, incluidas las que atañen al género.

En ese sentido, las Naciones Unidas deberían desempeñar un papel más importante. La adopción de decisiones en las instituciones antes mencionadas debería plasmar mejor el entorno económico emergente del mundo: la India, el Brasil, China y Sudáfrica están creciendo tanto económica como políticamente y, por lo tanto, deberían, junto con el G-77 y otros, desempeñar un papel más importante en la adopción de políticas y decisiones en el plano internacional. En este momento, esas decisiones están en su mayor parte controladas por los países desarrollados. Por otra parte, recordó que si la reforma no es posible, muchos movimientos sociales ya están clamando por el cierre de esas instituciones, circunstancia que debería hacer abrir los ojos.

Preguntas dirigidas a la Sra. Hagen

El modo 4 del AGCS introduce la idea de movimiento de las personas físicas. ¿Cuál es la posición de la OIT respecto de las condiciones de trabajo de los trabajadores inmigrantes?

La Sra. Hagen recordó que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) tiene una posición firme en cuanto al trato igualitario de los trabajadores inmigrantes. Se deberían aplicar las condiciones de trabajo vigentes en los países receptores. La dificultad de incluir las cuestiones relacionadas con el modo 4 en las redes de negociación hace esencial que los sindicatos sean elementos de gran importancia en ese modo. Hay muchos problemas en materia de condiciones de trabajo igualitarias y el modo 4 del AGCS.

A juicio de la Sra. Hagen, el modo 4 del AGCS puede contribuir a crear una mayor flexibilidad en el movimiento transfronterizo de personas. Sin embargo, su aplicación no debería ir automáticamente acompañada de la presunción de que el trabajador transfronterizo tiene la intención de inmigrar. La OIT ha formulado duras críticas tanto de las excepciones previstas en el modo 4 como de las dispensas de las normas en las zonas de elaboración para la exportación.

¿Son los cupos un medio adecuado para mejorar la representación insuficiente de la mujer en puestos de responsabilidad?

La Sra. Hagen consideró que las metas son un medio apropiado para lograr una diversidad equitativa en todos los contextos. Recordó que había participado en los litigios sobre acción positiva en las universidades de los Estados Unidos. El Tribunal Supremo, que se ha pronunciado en contra de los cupos, falló que no se pueden asignar cupos discretos a grupos de personas para la admisión a la universidad. La mayoría de las universidades han tratado siempre de lograr diversidad en la población estudiantil y en los órganos estudiantiles y de mejorar la calidad del desempeño. Ha sido difícil adaptarse al fallo del Tribunal Supremo y lograr diversidad sin aplicar cupos. Al parecer, la mayoría de las universidades de los Estados Unidos ha hecho ese ajuste. En otros países existen cupos para garantizar la representación de la mujer en el parlamento, como en el caso de Uganda. Ese enfoque es interesante. El problema radica en lograr la igualdad de trato, al tiempo que se las categoriza en un umbral específico y no como representantes de un grupo. Ese enfoque plantea algunos peligros.

¿Qué opina la Sra. Hagen con respecto a las subvenciones al algodón de los Estados Unidos, y cuáles han disminuido la capacidad de los productores de los países en desarrollo para vivir de su propio trabajo?

La Sra. Hagen respondió que necesitaría más información para opinar sobre el tema. Sin embargo, a su juicio, se debe poner fin a las subvenciones al algodón para los agricultores de los Estados Unidos.

¿Qué función cabe a las universidades como fuentes de conocimiento y agentes de formación, particularmente con respecto a las políticas de ayuda y de desarrollo más equitativo?

La Sra. Hagen respondió que las universidades desempeñan un papel muy importante en la crítica a las ideas recibidas, al tiempo que examinan las tendencias y los problemas emergentes en el proceso de globalización.

Preguntas dirigidas a la Sra. Hayashi

La UNCTAD habló de la tecnología y su función en el desarrollo. ¿Cómo pueden los pobres que carecen de electricidad aprovechar esa tecnología?

La Sra. Hayashi dijo que la UNCTAD reconoce que el acceso a la tecnología es un tema importante que se debe abordar. La UNCTAD, que publicó un informe sobre las cuestiones relativas al acceso a la tecnología, desea ampliar su labor en esta esfera. La cuestión es cómo hacer una contribución útil.

Se recordó que para los países africanos el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes es importante y también lo son las medidas sanitarias y fitosanitarias y las normas de origen. Estas cuestiones debieran ser objeto de mayor atención en la Ronda de Doha.

La Sra. Hayashi recordó que en las negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA) se examinó el tema de los obstáculos no arancelarios. Las negociaciones sobre la agricultura ya son de por sí muy complejas. También hay un comité de MSF y obstáculos no arancelarios. Sin embargo, estas cuestiones bien podrían formar parte del programa futuro. Muchos PMA no pueden aprovechar plenamente el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes debido a su exigua capacidad de producción. Estos condicionamientos se deberían subsanar mediante la ayuda para el comercio.

Pregunta dirigida al Sr. Aftabalam Khan

¿Puede la ayuda para el comercio o el comercio para la ayuda resolver las diferencias cuantitativas y cualitativas en los niveles de productividad, tanto dentro de los países como entre ellos? Si no eliminan los obstáculos arancelarios y se deja actuar a la mano invisible, estas iniciativas no podrán subsanar las diferencias de productividad dentro de los países y entre ellos.

El Sr. Aftabalam Khan dijo que los países desarrollados primero crearon sus instituciones y estructuras de mercado y luego abrieron sus economías. Sólo abrieron sus economías cuando estuvieron en condiciones de competir. El desarrollo en los países ricos no se debió al liberalismo. Mencionó el reverdecimiento de la agricultura suiza como consecuencia de la protección de Suiza a su sector agrícola, y las controvertidas condiciones de Alemania y Francia para admitir a trabajadores de Europa Oriental, que podían perjudicar las condiciones de trabajo en los mercados laborales de Alemania y Francia.

En la época de *Adam Smith* no existía la *mano visible* de las empresas transnacionales. En la actualidad, cinco empresas transnacionales controlan el 90 por ciento del comercio agrícola mundial. Cuando se exporta banano de Costa Rica al Reino Unido, sólo el 3 por ciento de los beneficios de exportación van al productor, en tanto el 87 por ciento van a las cadenas de supermercados y distribución. Ricardo, pese a su teoría sobre la ventaja competitiva, estaba a favor de que se otorgase prioridad a las instituciones y unidades de

producción locales. Eso no fue lo que se propuso en las actuales negociaciones de Doha. Las estimaciones indicaban que, de aceptarse las propuestas de las negociaciones sobre el AMNA, los países en desarrollo perderían 63.000 millones de dólares en concepto de rentas fiscales. La liberalización del comercio sólo puede ser provechosa si su ritmo y sus marcos institucionales se programan y establecen adecuadamente.

Observaciones

En la sesión plenaria, el panel sobre gobernanza estuvo integrado en su mayoría por hombres. Hubo una sola mujer. Esa tendencia se invirtió en el panel de la Red Internacional de Género y Comercio. El Director General de la OMC, Sr. Pascal Lamy, mencionó la paridad en su discurso de apertura. Su panel estuvo integrado por dos mujeres y dos hombres. El equilibrio entre los géneros debe garantizarse sistemáticamente. Los datos desglosados por género y edad son muy importantes para identificar a los estratos más ricos de entre los más ricos y los más pobres de entre los más pobres. Al evaluar los vínculos entre la elaboración de políticas nacionales y los discursos sobre gobernanza mundial se debe tener en cuenta la feminización de la pobreza.

Con respecto al cupo de mujeres, se señaló que en la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se prevé que los cupos sean una medida temporaria apropiada para lograr un equilibrio de representación en la adopción de decisiones. No se trata de discriminación, sino de un medio para establecer un campo de juego equitativo.

Se apreció la sinceridad de los panelistas acerca de los programas de ajuste estructural y sus repercusiones en la producción agrícola de los países en desarrollo. También se destacó que aunque el texto de Falconer se concentraba en los obstáculos arancelarios, para los países en desarrollo los obstáculos no arancelarios oponían una traba importante a su acceso a los mercados. Esa circunstancia también se hacía sentir en la pobreza.

La cuestión era cómo liberalizar con resultados satisfactorios. El período de 1914 fue el más liberal. Sin embargo, el sistema se derrumbó a causa de la desigualdad entre ganadores y perdedores. Una cuestión clave era cómo tratar a las empresas que fijan normas que van más allá de las políticas de orden público.

3. Conclusiones y camino a seguir

En la sesión se llegó a las siguientes conclusiones principales:

1. Las experiencias en las regiones indican que las políticas económicas y de comercio propugnadas por las instituciones multilaterales no son neutrales ni en términos sociales ni en términos de género.

2. Se acoge con beneplácito la iniciativa del Director General de la OMC de destacar la paridad en la sesión de apertura. Esas iniciativas deberían aplicarse en el futuro en entornos altamente visibles y de adopción de decisiones.

3. La OMC y la OIT, en colaboración con las ONG pertinentes en las esferas del comercio y el género, podrían realizar un estudio sobre los posibles efectos del modo 4 del AGCS en cuanto a los problemas de las condiciones de trabajo que tienen ante sí tanto los países receptores como los de origen. Ese estudio debería contener datos desglosados y análisis específicos sobre el empleo de la mujer, pues las mujeres tienen los puestos de trabajo más precarios y enfrentan las tasas más elevadas de discriminación de salarios.

4. Es necesario evaluar el asesoramiento institucional y normativo mundial tanto en materia de sus repercusiones en los diferentes segmentos de la sociedad como en las políticas de desarrollo.

5. Los procesos de adopción de decisiones en las instituciones de Bretton Woods se deberían examinar a la luz del nuevo contexto geopolítico y la influencia económica y política de los países emergentes, incluidos la India, el Brasil, China y el G-77; también se debería reforzar el papel de los organismos de las Naciones Unidas.

6. Debería instaurarse asimismo un régimen de rendición de cuentas para garantizar que la elaboración de políticas en el plano mundial sea objeto de un análisis y una evaluación apropiados.

7. Los participantes acogieron con beneplácito las iniciativas para hallar esferas de convergencia, a saber, entre la OMC y la OIT, en particular en la esfera del comercio y el empleo de la mujer. Podrían llevarse a cabo análisis adicionales, en colaboración con las ONG de la sociedad civil que se ocupan de estos temas, sobre los desafíos que plantea el modo 4 del AGCS respecto del movimiento de las personas físicas y sus condiciones de trabajo en los países receptores.
8. Las políticas mundiales y de desarrollo económico afectan directa o indirectamente a la capacidad de los países en desarrollo para reducir la pobreza y competir en el plano internacional.

9. El Programa de Doha para el Desarrollo puede coadyuvar a promover el desarrollo; por otra parte, las redes de seguridad y apoyo para las mujeres son particularmente necesarias en sectores como el de la agricultura.

10. Se destacó la importancia de la ayuda para el comercio y de la ayuda para las inversiones para superar los condicionamientos de la oferta en los países en desarrollo y en los países menos adelantados. Se expresó escepticismo en cuanto a su capacidad real para influir en la gestión de la oferta y la capacidad para competir de los países en desarrollo.

11. Se instó a las ONG a que ayudaran a salvar la brecha entre los encargados de la elaboración de políticas y los destinatarios de esas políticas. Esto era particularmente importante en cuestiones vinculadas al género y a las mujeres.

12. Los gobiernos nacionales tenían que asumir la responsabilidad de sus prioridades nacionales y económicas. Esas prioridades deberían plasmar en las políticas macroeconómicas y en las políticas comerciales.

13. La comunidad académica puede desempeñar un papel importante en la reunión y el análisis de datos desglosados y al propio tiempo brindar orientación sobre políticas que puedan apoyar las políticas igualitarias tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

14. Hacen falta datos desglosados sobre el efecto del comercio y los costos de ajuste en diferentes segmentos de la población, a fin de visualizar la dimensión de género y la repercusión de las políticas comerciales en un desarrollo socialmente aceptable y adaptado a las mujeres.

Por último, Iorio formuló las siguientes observaciones finales.

En las intervenciones se destacó la dificultad de velar por que la elaboración mundial de políticas tenga un efecto constructivo sobre el desarrollo y el género en el plano nacional. Quedan por resolver numerosos problemas, pues la dinámica de la elaboración de políticas en las instituciones de Bretton Woods y en la OMC está determinada por las diferentes posibilidades de influencia de sus Estados miembros. Los Estados siguen siendo responsables ante sus ciudadanos por las decisiones que se adoptan en el plano internacional. Los discursos sobre la gobernanza mundial que dimanan de las organizaciones internacionales influyen en las estructuras políticas y sociales nacionales, sea limitando el espacio normativo nacional u orientando decisiones políticas que favorecen a los estratos más ricos de la sociedad, al tiempo que obran en desmedro de las políticas igualitarias y progresistas tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo.

C. El rápido desarrollo de los acuerdos de libre comercio desafíos y oportunidades para las futuras negociaciones comerciales multilaterales, *Sesión organizada por la Comisión Europea, DG Comercio*

Informe preparado por Edouard Bourcieu, DG Comercio, Dependencia del Economista Principal, Comisión Europea

Resumen

- *El taller fue organizado por la Comisión Europea, con panelistas de la OMC, el Banco Mundial y los medios académicos.*
- *El objetivo fue explorar las posibles consecuencias de la transformación del comercio para el futuro del sistema multilateral. En particular, era necesario examinar en qué medida la actual proliferación de los acuerdos de libre comercio modificará las condiciones de las futuras negociaciones y considerar las formas para su mejor gestión.*
- *El taller demostró ser una provechosa reflexión colectiva sobre las formas de lograr que el regionalismo plasme en resultados positivos para el multilateralismo. Demostró que aunque hay diferentes puntos de vista con respecto a los beneficios que cabe esperar de los acuerdos de libre comercio, hay también un amplio consenso acerca de la necesidad de cambiar la manera de encarar el regionalismo y el multilateralismo en el futuro. La proliferación de los acuerdos de libre comercio es una realidad y la verdadera cuestión es cómo se pueden utilizar en beneficio de las futuras negociaciones comerciales multilaterales. Es menester intervenir constructivamente en el debate y hallar soluciones concretas.*
- *Los participantes instaron a los Miembros de la OMC a participar en forma más directa en el debate e ir más allá de las normas vigentes de la OMC. Se identificaron diversos caminos concretos para que los acuerdos de libre comercio tengan una mayor propensión multilateral. También se acogieron con beneplácito los patrones ya elaborados por el APEC como una aportación provechosa a este programa de trabajo.*

1. Intervenciones de los panelistas

La sesión fue presidida por el Sr. Gaspar Frontini, Economista jefe experto en comercio de la Comisión Europea

(a) Gaspar Frontini, Economista jefe experto en comercio de la Comisión Europea

Gaspar Frontini recordó que el objetivo del taller es explorar las posibles consecuencias de la transformación del comercio para el futuro del sistema multilateral. En particular, es necesario examinar en qué medida la actual proliferación de los acuerdos de libre comercio modificará las condiciones de las futuras negociaciones y considerar las formas para su mejor gestión. El punto de partida es un compromiso imperativo con el multilateralismo.

El mundo necesita un vigoroso sistema multilateral de comercio. Es el medio más eficaz para expandir y gestionar el comercio en beneficio de todos, un instrumento singular para el desarrollo y una garantía de la estabilidad y equidad mundiales.

Subrayó que hay razones para sentir preocupación por la rápida proliferación de los acuerdos de libre comercio: los acuerdos bilaterales son intrínsecamente discriminatorios y, por lo tanto, infringen la norma más preciada e importante de la OMC. El enorme número de acuerdos comerciales regionales ha extendido ampliamente el regionalismo y los acuerdos de libre comercio ya no son simplemente una excepción a las normas multilaterales. Por el contrario, pueden hacer que la no discriminación se convierta en la excepción. Podrían desviar la atención de la OMC en momentos en que ésta necesita el pleno compromiso de todas las partes. La compleja red de acuerdos derivados de la proliferación de los acuerdos de libre comercio indudablemente trae aparejada un costo económico para los agentes de comercio. Se impone una reflexión común sobre sus consecuencias.

Sin embargo, destacó que debe reconocerse que estas mismas transformaciones bien pueden modificar la forma de reflexionar acerca del vínculo entre regionalismo y multilateralismo. Los acuerdos de libre comercio existen virtualmente en todas partes y se siguen expandiéndose rápidamente en todo el mundo. En tanto actualmente cuatro países encauzan más del 80 por ciento de su comercio total en el marco de los acuerdos de libre comercio, unos 40 países podrían encontrarse en igual situación si se concretaran los acuerdos de libre comercio que se están examinando. El porcentaje del comercio mundial abarcado por los acuerdos de libre comercio puede pasar de poco más de un tercio en la actualidad a más de la mitad cuando se concreten los acuerdos de libre comercio en proceso de negociación y a tres cuartas partes si se concretan todos los acuerdos de libre comercio que se están examinando. El significado de la existencia de un gran número de acuerdos de libre comercio puede ser distinto del de la existencia de un número reducido de acuerdos de libre comercio, pues la discriminación mata a la discriminación; cada nuevo acuerdo de libre comercio suscrito por un país erosiona el valor del acceso preferencial que concedía a los copartícipes de acuerdos de libre comercio anteriores y, sobre todo, podría ser fácil para un país que haya liberalizado el comercio con el 90 por ciento de sus copartícipes liberalizarlo con todos ellos en la OMC. Por ende, podría haber argumentos a favor de un enfoque positivo de los acuerdos de libre comercio, conducente a compromisos multilaterales. Los países que formarán parte de una amplia (aunque compleja) red de acuerdos de libre comercio podrían estar interesados en racionalizarla y consolidarla en el plano multilateral, como ya lo está haciendo Chile. Los agentes económicos, en particular, pueden descubrir que los efectos de las políticas carentes de coordinación son muy onerosos y cabildear a favor de normas más generales. Por otro lado, otros países pueden inclinarse a favor de los méritos del multilateralismo, única manera de restablecer un verdadero campo de juego equitativo. Se podrían, pues, crear condiciones propicias para las negociaciones multilaterales, que de ese modo simplifiquen, amplíen y consoliden la liberalización bilateral.

Recordó que la Unión Europea ha iniciado recientemente nuevas negociaciones de acuerdos de libre comercio con diversos copartícipes importantes en todo el mundo –de la ASEAN, Corea, la India, Centroamérica y los países andinos–, pero destacó que la Unión Europea mantiene inalterada su adhesión a la OMC y atribuye primera prioridad a las negociaciones del PPD. Explicó que la Unión Europea está persuadida de que los acuerdos de libre comercio pueden sustentarse en la OMC y avanzar más y con más celeridad en la promoción de la apertura y la integración. Pueden preservar la dinámica de la apertura del comercio, respaldar a los reformistas y (contrariamente) debilitar los intereses proteccionistas en los copartícipes. Pueden servir también como "ensayo sobre el terreno" para ciertas disciplinas relativas a cuestiones que no están en condiciones de ser objeto de un debate multilateral, debido también a que muchas veces están ligadas a arreglos sobre cooperación.

Advirtió, sin embargo, que la secuencia potencialmente positiva en virtud de la cual el regionalismo prepara el terreno para las negociaciones multilaterales se puede frustrar si los acuerdos de libre comercio dejan de lado demasiadas cuestiones sensibles y liberalizan diferentes productos con diferentes copartícipes. Las normas de la OMC, aunque útiles, no son suficientes para garantizar que todos los nuevos acuerdos de libre comercio sirvan de peldaños para la liberalización multilateral. En consecuencia, instó a los participantes a aportar ideas nuevas respecto de la forma de poner la expansión de los acuerdos de libre comercio como palanca de futuras negociaciones comerciales multilaterales.

(b) Arancha González, Jefe de Gabinete del Director General de la OMC, Pascal Lamy

Arancha González recordó que la proliferación de los acuerdos de libre comercio es una realidad que se debe enfrentar. El problema radica en que, si bien eliminan obstáculos al comercio, encarecen el costo del comercio.

Consideró que los problemas que plantean son bien conocidos. El conjunto de acuerdos de libre comercio es muy heterogéneo en lo que hace a las exclusiones de productos, y ello ya tiene repercusiones concretas en las negociaciones de Doha, por ejemplo en la gestión de los contingentes arancelarios. Las normas de origen causan especial preocupación, pues hay un efecto multiplicador de ineficiencia vinculado a su proliferación. La OMC ha tratado de armonizar u organizar la coexistencia de normas de origen no preferenciales, pero hasta la fecha esa iniciativa no ha sido suficientemente satisfactoria. Esto sería también un problema para la aplicación de la iniciativa de Hong Kong de trato libre de derechos y de contingentes para los países menos adelantados. Por último, las cuestiones reglamentarias y los servicios son también aspectos importantes en los que la divergencia de enfoques puede resultar onerosa.

Con respecto a las soluciones, sugirió que se preste mayor atención a la labor del APEC sobre las directrices relativas a los acuerdos de libre comercio. Destacó también la importancia de dos normas significativas de la OMC. La aplicación de las normas vigentes de la OMC relativas a los acuerdos de libre comercio ha sido subóptima. La reciente

adopción del mecanismo de transparencia es una iniciativa bien encaminada para subsanar estas deficiencias. Los nuevos procedimientos para el examen de los acuerdos comerciales regionales en el CACR están funcionando de manera satisfactoria y serán conducentes a un escrutinio abierto y transparente de los acuerdos vigentes, ayudando al propio tiempo a racionalizar el examen de las cuestiones sistémicas y estimular su debate.

En conclusión, destacó que el vínculo entre regionalismo y multilateralismo es esencialmente una cuestión de coherencia entre los Miembros de la OMC. Todos los países que participan en las negociaciones de los acuerdos de libre comercio son Miembros de la OMC. No se trata de dos grupos diferentes de países. Así pues, este tema se puede beneficiar asimismo de un mayor diálogo en el plano nacional.

(c) Profesor Simon Evenett, Profesor de Derecho Internacional y Desarrollo Económico, Universidad de St. Gallen, Suiza

El profesor Evenett identificó cinco formas de multilateralizar las disposiciones de los acuerdos de libre comercio. Aunque indudablemente diferentes, en general todas consisten en ampliar la latitud del comercio internacional sujeto al trato NMF o un trato similar dentro de un conjunto determinado de acuerdos de libre comercio.

- La inclusión en los acuerdos de libre comercio del trato NMF *de jure* respecto de una modalidad particular de comercio internacional, por ejemplo, las normas sobre rendimiento de las inversiones en algunos acuerdos de libre comercio.

- La inclusión en los acuerdos de libre comercio de medidas que se apliquen *de facto* en régimen de NMF, por ejemplo cuando un país se compromete a mejorar su marco reglamentario para las empresas de telecomunicaciones y, prefiriendo aplicar un único régimen reglamentario (y no varios regímenes), lo aplica en régimen de trato NMF.

- La inclusión en los acuerdos de libre comercio de cláusulas de trato NMF para terceros países, que garanticen que un signatario no conceda a los nuevos partícipes en el acuerdo de libre comercio un mejor acceso al mercado que a los anteriores partícipes del acuerdo de libre comercio, por ejemplo, disposiciones sobre servicios y contratación pública en determinados acuerdos de libre comercio.
- La inclusión de disposiciones en los acuerdos de libre comercio que desalienten o prohíban actos autorizados por los Acuerdos de la OMC cuyo resultado sea el tratamiento discriminatorio, por ejemplo, acuerdos de libre comercio que contengan disposiciones de "comité conjunto" que desalienten la aplicación de medidas comerciales correctivas.

- Sea por medio del incremento del número de acuerdos de libre comercio o la reforma de un grupo de esos acuerdos, la expansión del comercio internacional sujeto a un cuerpo de normas comunes para un asunto en particular, por ejemplo, las normas de origen o la ampliación de contrataciones abarcadas por el Acuerdo sobre Contratación Pública vinculado con la ampliación de la UE (recuérdese que los nuevos Estados miembros

ingresaron al Acuerdo sobre Contratación Pública en iguales condiciones que las CE y no por conducto de un conjunto independiente de acuerdos bilaterales pactados en régimen de aplicación condicional del trato NMF, que es frecuentemente la manera en que se aplica el Acuerdo sobre Contratación Pública).

En conclusión, instó a los Miembros de la OMC a iniciar un proceso impulsado por ellos mismos, tema por tema, con miras a profundizar el análisis de los factores de la multilateralización.

(d) Bernard Hoekman, Gerente de Investigación del Grupo de Comercio Internacional del Banco Mundial

Bernard Hoekman examinó el desarrollo de los acuerdos de libre comercio a la luz de sus consecuencias para el desarrollo económico. Identificó criterios para que los acuerdos de libre comercio fomenten el desarrollo y brinden un mayor respaldo al multilateralismo. Los acuerdos de libre comercio requieren, en particular, que se examinen cuestiones de competencia y oferta y no sólo las relativas al acceso al mercado.

Esto entraña distintas prescripciones de políticas. En cuanto al acceso al mercado, es importante velar por obtener pleno acceso, pues incluso una pequeña serie de exenciones erosiona considerablemente los beneficios de la apertura. También es importante liberalizar en régimen de trato NMF y emplear normas de origen liberales como en el sistema de la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA) de los Estados Unidos. Por otra parte, la eliminación total de los aranceles no es una condición importante: lo que sí es importante es conformarse a los criterios de ausencia de excepciones, trato NMF y normas de origen liberales; la escala del desmantelamiento arancelario ocupa un segundo lugar.

Los acuerdos de libre comercio deben también abordar la cuestión de los costos comerciales, en particular mediante la facilitación del comercio. Deberían permitir una mayor integración y economías de escala. También es importante que contemplen la liberalización de los servicios para propiciar unos servicios más eficientes (por lo menos afianzando las reformas nacionales).

Por último, destacó que los acuerdos de libre comercio se deberían incorporar a las prioridades nacionales. Deberían integrarse a la cooperación y la ayuda para el desarrollo. Debería asegurarse asimismo una mejor elaboración y coordinación de políticas, junto con unos mecanismos de aplicación y supervisión más eficaces, en particular en relación con aspectos no arancelarios.

(e) Profesor Vinod Aggarwal, Director, Universidad de California – Berkeley

El profesor Aggarwal elogió a la Comisión por su apertura de miras al invitarlo, pues sus críticas a los acuerdos de libre comercio eran bien conocidas. Recordó que el APEC trató de multilateralizar el regionalismo durante cinco años.

Criticó el transregionalismo entre países distantes, pues estimaba que el artículo XXIV se había incluido en el marco del GATT con la mira puesta en zonas auténticamente regionales. Aunque la UE había sido una organización directriz en la promoción del transregionalismo, dijo que no estaba convencido de que la expansión de los acuerdos de libre comercio condujera a una mayor apertura en todo el mundo.

En particular, sentía escepticismo a causa de la economía política de los acuerdos de libre comercio; en verdad, opinaba que dar a las fuerzas del libre comercio lo que querían en el contexto de los acuerdos de libre comercio en última instancia socavaba su apoyo a las negociaciones multilaterales; un buen ejemplo de ese efecto contraproducente era el Acuerdo sobre Tecnología de la Información. A su juicio, es evidente que la actual proliferación de los acuerdos de libre comercio debilita el dinamismo de las negociaciones del PDD pues ofrece un plan B.

No obstante, reconoció que hay que obrar con pragmatismo, pues los acuerdos de libre comercio son un hecho consumado e hizo suyo el llamamiento de la UE de que se concierten acuerdos de libre comercio amplios que abarquen sustancialmente todo el comercio. Debería tomarse como base la labor del APEC. Por último, instó a otros Miembros de la OMC a sumarse al debate.

2. Preguntas y observaciones del público

En el siguiente debate con el público se trataron las motivaciones de los acuerdos de libre comercio, en particular la disposición de ciertos países a convertirse en centros regionales, en contraposición a la búsqueda de una mayor liberalización y acceso al mercado.

El debate sobre el artículo XXIV puso de relieve su falta de alcance operativo. Sin embargo, se observó que el mecanismo de transparencia mejoraría el escrutinio público de los acuerdos. El debate señaló también que algunos de los fundadores del GATT no habrían excluido los acuerdos de libre comercio transregionales, especialmente con respecto al Commonwealth.

Por último, se destacó que los acuerdos de libre comercio eran parcialmente una respuesta a los acuerdos de libre comercio anteriores que involucraban una suerte de dilema de los prisioneros (la carrera de los acuerdos de libre comercio), y que algunos países podían estar interesados en comprometerse mutuamente a no celebrar más negociaciones sobre acuerdos de libre comercio.

3. Conclusiones y camino a seguir

El taller resultó una provechosa reflexión colectiva sobre las formas de lograr que el regionalismo plasme en resultados positivos para el multilateralismo. Demostró que aunque hay diferentes puntos de vista con respecto a los beneficios que cabe esperar de los acuerdos

de libre comercio, hay también un amplio consenso acerca de la necesidad de cambiar la manera de encarar el regionalismo y el multilateralismo en el futuro. La proliferación de los acuerdos de libre comercio es una realidad y la verdadera cuestión es cómo se pueden utilizar en beneficio de las futuras negociaciones comerciales multilaterales. Es menester intervenir constructivamente en el debate y hallar soluciones concretas.

Los participantes instaron a los Miembros de la OMC a participar en forma más directa en el debate e ir más allá de las normas vigentes de la OMC. Se identificaron diversos caminos concretos para que los acuerdos de libre comercio tengan una mayor propensión multilateral. También se acogieron con beneplácito los patrones ya elaborados por el APEC como una aportación provechosa a este programa de trabajo.

D. La integración del comercio internacional en las estrategias nacionales de desarrollo, *Sesión organizada por el Grupo Evian, Suiza, y CUTS International, India*

Informe preparado por el Grupo Evian, Suiza, y CUTS International, India

Resumen

Cada vez más se observa que el comercio internacional es uno de los medios más importantes para erradicar la pobreza en los países en desarrollo. Sin embargo, el comercio por sí solo no es una panacea y depende de una multitud de cuestiones sustantivas complementarias para producir un dividendo de desarrollo. Las pruebas de la aplicación de la Ronda Uruguay de acuerdos de comercio demostró que aunque algunos sectores y países se beneficiaron, una gran parte de los pobres del mundo fueron ignorados o resultaron perjudicados. Ello se debe, entre otras razones, a que el comercio internacional se observa desde el prisma de las normas y procedimientos de la OMC, cuya orientación es comercial. Falta el elemento humano o, en un contexto más amplio, el aspecto de desarrollo. Aunque la Declaración Ministerial de Doha mencionó a la integración del comercio en la estrategia nacional de desarrollo, prácticamente no se ha adoptado ninguna iniciativa coherente o convincente en el plano nacional.

A partir de principios de la década del 90, numerosos países en desarrollo y países menos adelantados (PMA) liberalizaron significativamente sus regímenes comerciales por decisión propia o en virtud de las obligaciones asumidas en la OMC. En consecuencia, las exportaciones de muchos países en desarrollo registraron un importante crecimiento en los últimos años. Sin embargo, el correspondiente crecimiento de las exportaciones de mercancías con uso intensivo de mano de obra se desaceleró en muchos de estos países, según lo informó la Federación de Cámaras de Comercio e Industria de la India.[26] Análogamente, el potencial de exportación del sector agrícola, una actividad con uso intensivo de mano de obra en la mayoría de los países en desarrollo y la principal fuente de ingresos de la mayoría de los pobres, ha sido considerablemente desaprovechado. En consecuencia, la expansión del comercio no tuvo repercusiones significativas en la disminución de la pobreza si la comparamos con su efecto positivo en el crecimiento económico. En ese momento, pues, entra en juego la función de la estrategia nacional de desarrollo.

Por ende, la integración del comercio se debería considerar en el contexto más amplio de la reforma del comercio y las correspondientes políticas complementarias, incluidos el marco macroeconómico, la política fiscal, las cuestiones reglamentarias e institucionales y las redes de seguridad. Habida cuenta de que el crecimiento

26 En marzo de 2007, la Federación de Cámaras de Comercio e Industria de la India expresó que "las exportaciones con uso intensivo de mano de obra como textiles, vestido, artesanías y cueros y productos de cuero se están expandiendo a un ritmo más lento que las exportaciones con uso intensivo de conocimientos y tecnología" http://www.ficci.com/press/254/pre2.doc.

impulsado por el comercio ha sido la política económica declarada por numerosos países en desarrollo, indudablemente estará vinculada de maneras complejas a otras políticas nacionales. También en la esfera del multilateralismo, la liberalización del comercio no se limita exclusivamente a reducir los aranceles sobre las importaciones, pues hay muchas otras políticas nacionales que se han incorporado a su ámbito. En consecuencia, el desafío radica en elaborar una estrategia de política comercial que sustente un desarrollo de base más amplia.

A la luz de la situación actual y de los desafíos futuros, la sesión examinó las siguientes preguntas pertinentes:

- *¿Tienen los resultados de las negociaciones comerciales multilaterales en favor del desarrollo efectos de crecimiento favorables a los pobres a escala nacional?*
- *¿Qué tipo de políticas e instituciones complementarias son necesarias para que el crecimiento impulsado por las exportaciones tenga una repercusión positiva en la mitigación de la pobreza?*
- *¿Qué consideraciones sociales y humanas deben incorporar las políticas comerciales nacionales?*
- *¿Qué cambios hay que llevar a cabo en el proceso de elaboración de políticas comerciales?*

1. Intervenciones de los panelistas

La sesión fue moderada por el Dr. Jean-Pierre Lehmann, Profesor de Economía Política Internacional, IMD, y Director fundador del Grupo Evian, Suiza

La integración del comercio internacional en las estrategias nacionales de desarrollo: cuestiones básicas

(a) Dr. Jean-Pierre Lehmann, Profesor de Economía Política Internacional, IMD, y Director fundador del Grupo Evian, Suiza

La primera pregunta se relaciona con los efectos del comercio en la estrategia nacional de desarrollo: ¿cuáles pueden ser esos efectos? El desafío que hoy tiene ante sí el mundo es cómo mantener el sistema de comercio mundial, pues mantener un sistema inevitablemente requiere una comprobación de los efectos positivos de este fenómeno. El desafío radica en mantener el espíritu de la OMC y, habida cuenta de la falta de confianza entre los negociadores en la Ronda de Doha, el desafío es aún más formidable. El Grupo Evian ha dicho más de una vez que hay mucho en juego.

(b) Dra. Veena Jha, Experta visitante del CIID en la Universidad de Warwick, Reino Unido

¿Qué medios puede propiciar el comercio internacional para reducir la pobreza? Habida cuenta de que las teorías del comercio difieren en cuanto a la función del comercio en la

reducción de la pobreza, es esencial sintetizar las razones por las cuales las exportaciones no necesariamente reducen la pobreza. Entre las principales razones señaladas, se recordó que el crecimiento de las exportaciones ha sido particularmente elevado en los sectores no agrícolas, aunque los pobres forman parte justamente del sector agrícola. Por lo tanto, su salida de la pobreza depende considerablemente del desempeño del sector agrícola y de su acceso a la tecnología y a la educación.

La investigación sobre la composición sectorial de las exportaciones lleva a preguntarse si los pobres participan de manera directa en las exportaciones y, en caso contrario, si se podrán institucionalizar las exportaciones favorables a los pobres, y en caso afirmativo, cómo se ha de proceder a ese efecto. A fin de establecer una estrategia de crecimiento inclusivo, se observó que se deben mejorar los activos de tierras y educación, pues tienen repercusiones directas en el crecimiento impulsado por las exportaciones. Asimismo, se destacó la necesidad de dar voz a las mujeres, sea que participen directa o indirectamente en las exportaciones, y de lograr una activa participación de las instituciones –tanto políticas como no políticas– en la promoción del comercio.

Si bien hay ejemplos convergentes de la forma en que las exportaciones del sector agrícola y de otros sectores han liberado a los pobres de la trampa de la pobreza, existen diversos problemas que traban el funcionamiento normal de ese proceso. El acceso desigual a activos como tierras, educación y capacitación, por ejemplo, puede plasmar en una merma de los beneficios que los pobres pueden obtener de las exportaciones agrícolas (en particular se mencionaron los ejemplos de Sudáfrica y Nepal en relación con la reducción de la rentabilidad financiera debida a la desigualdad de acceso). Además, también es importante tener en cuenta el efecto de las exportaciones en los grupos marginalizados, como las mujeres, los pueblos tribales, etc., cuando se trata de entender el crecimiento favorable a los pobres impulsado por las exportaciones. A fin de elaborar estrategias de crecimiento orientadas hacia esos grupos, deben aumentarse las iniciativas y prácticas de comercio leal. Además de una intervención más activa del Estado, las organizaciones de la sociedad civil, las asociaciones público-privadas, la creación de redes, el CCI, etc., son esenciales para vincular a los mercados de exportación a los pobres. La función de las instituciones es crucial, pues su capacidad de innovación ha contribuido a mejorar la prestación de servicios, entre otras cosas mediante la descentralización y la formulación participativa de políticas.

En resumen, se reiteró la importancia fundamental de la agricultura en el crecimiento favorable a los pobres y se destacó la función de la promoción del comercio en los planos nacional e internacional.

En el plano nacional, se señalaron los siguientes elementos:

- las organizaciones de promoción del comercio deberían ayudar a los gobiernos a realizar inversiones en infraestructura agrícola, particularmente en zonas de alto potencial y elevados costos de transacción (África) de modo que se puedan ampliar las exportaciones agrícolas;

- se deben aprovechar las competencias y activos necesarios para pasar de las exportaciones agrícolas a las exportaciones no agrícolas (por ejemplo, educación, adjudicación de títulos de dominio sobre la tierra);
- se deben crear oportunidades mediante las exportaciones para la generación de puestos de trabajo no agrícolas y la migración regional; y
- se debe proceder a una redistribución de la tierra, velando por que vaya acompañada por facilidades como créditos y mercados, a fin de que los propietarios pobres puedan servirse de las exportaciones para salir de la pobreza.

En cuanto a las medidas que podían adoptarse en el plano internacional se mencionaron los siguientes temas y se formularon las siguientes preguntas:

- fomento de la movilidad laboral impulsada por las exportaciones, velando especialmente por superar los condicionamientos de la movilidad sectorial y regional, en particular para los pobres;
- reducción de los costos de transacción de las exportaciones mediante una mejor capacitación e información y la aplicación de nueva tecnología;
- economía política del comercio, tanto respecto de los grandes conglomerados como de los pequeños productores. Ambas entidades pueden contribuir a que los pobres se liberen de la trampa de la pobreza;
- identificación de las instituciones relacionadas con el comercio que más ayudarán a los pobres;
- determinación de si las exportaciones han contribuido al desarrollo de mercados informales, que constituyen una estrategia de salida para los pobres, y determinación de la función de responsabilidad social de las empresas y otras iniciativas similares en ese contexto.

(c) Faizel Ismail, Jefe de la delegación de Sudáfrica ante la OMC, Misión Permanente de Sudáfrica, Suiza

Primero, se deben señalar algunas cuestiones relacionadas con la forma en que ha de considerarse al "desarrollo" en el contexto de la OMC:

1. **Comercio leal:** los mercados en desarrollo deberían constituir una oportunidad equitativa para que los países en desarrollo exporten a los mercados mundiales. En ese contexto, deberían recortarse las subvenciones, pues disminuyen la capacidad de exportación de muchos países y, por ende, les impiden servirse de las exportaciones para salir de la pobreza.
2. **Normas justas:** las normas deben estar equilibradas. La aplicación de normas internacionales no debería imponer un costo o una carga injusta a los países en desarrollo;
3. **Creación de capacidad:** debe ponerse a los países en desarrollo en condiciones de producir y conformarse a las normas mundiales de un mercado mundial.
4. **Buena gobernanza:** la transparencia es el elemento esencial de la buena gobernanza y la descentralización puede ser un camino hacia la buena gobernanza.

Seguidamente se enumeraron cinco puntos principales para integrar el comercio a la estrategia nacional de desarrollo de manera más eficiente:

Participación e intervención de los países en desarrollo en el mecanismo de examen de las políticas comerciales de la OMC; este mecanismo tiene por objeto lograr una mayor transparencia y comprensión de las prácticas y políticas comerciales de los Miembros de la OMC. Su finalidad es acentuar la observancia por parte de todos los Miembros de las normas, disciplinas y compromisos pactados en los acuerdos multilaterales y bilaterales. Los países en desarrollo debieran participar activamente en este mecanismo a fin de demostrar claramente qué normas comerciales ya han aplicado y cuáles están en curso de aplicación.

Responsabilidades compartidas; es injusto esperar que los países en desarrollo observen y apliquen exclusivamente por su propia iniciativa las normas impuestas por la OMC. Los países desarrollados también debieran incluirlos en el proceso de debate, decisión y aplicación de esas normas.

Liderazgo y buena gobernanza; a los países en desarrollo les incumbe la responsabilidad de asumir un liderazgo eficaz y apropiado para hacer cumplir sus propios planes de aplicación y demostrar buenas prácticas de gobernanza. Los países en desarrollo tienen que demostrar que, aunque no hayan dado efecto a las normas de la OMC en su jurisdicción, están haciendo los esfuerzos necesarios para conformarse a ellas.

Un marco internacional de comercio leal; los países desarrollados deben asegurarse de que brindan una oportunidad justa a los países pobres para que exporten en un marco de comercio leal. Debieran ayudarles a adquirir capacidad para cumplir con las normas sanitarias y fitosanitarias y también capacidad de oferta. También deben ayudarlos a participar activamente en el régimen de comercio internacional.

Estrategia de desarrollo integrada; en el plano nacional, los ministerios de comercio debieran instituir un proceso para velar por la coordinación de su gestión con la de otros ministerios. Esta estrategia mejoraría la coherencia política y sacaría a la luz otras cuestiones tan cruciales como las cuestiones comerciales (las cuestiones sociales, por ejemplo). En el plano internacional, los negociadores de tratados debieran, junto con otras **partes interesadas,** velar por que el proceso internacional esté en consonancia con el plano nacional; Sudáfrica es un ejemplo en ese sentido.

(d) Dra. Rosalea Hamilton, Consejera Delegada, Instituto de Derecho y Economía, Jamaica

Debiera examinarse con intención crítica el significado de los términos "comercio internacional" y "estrategia nacional de desarrollo".

Por un lado, el comercio internacional está hoy dominado por las normas de la OMC, que son sumamente objetadas y se sustentan en una lógica de libre comercio que se debiera

refinar. Como lo afirmó Pascal Lamy, la propia "mano invisible" en ocasiones debe ser "llevada de la mano" (Pascal Lamy, *Simposio de la OMC sobre comercio y desarrollo sostenible en el marco del párrafo 51 de la Declaración Ministerial de Doha*, octubre de 2005).

Se recordó también que las relaciones comerciales actuales están determinadas por acuerdos comerciales históricos cada vez más inadecuados para el moderno y altamente competitivo mercado mundial, pues se basan en preferencias o en aranceles elevados. Sin embargo, se integraron en gran medida a las estrategias de desarrollo nacionales que, en el pasado, se concentraban en el desarrollo de industrias nacientes y la sustitución de importaciones. Actualmente, en razón de que el mundo ha cambiado significativamente, hay una gran asimetría entre la liberalización de las normas comerciales, las políticas comerciales y los procesos de desarrollo que fueron determinados por realidades históricas, por una parte, y experiencias reales de los actores económicos, por la otra.

"Sabemos cómo llegamos aquí", dijo la Dra. Hamilton. Muchos países en desarrollo firmaron el Acuerdo de Marrakech sin comprender enteramente todas las consecuencias de los pactos que contenía. No fueron sólo los países en desarrollo los que no parecieron entender la complejidad de esos acuerdos. Los Estados Unidos, por ejemplo, han admitido en el marco del asunto del suministro de servicios de juegos de azar por Internet contra Antigua y Barbuda que tampoco habían comprendido la complejidad de la Lista de compromisos incluida en el AGCS.

En consecuencia, es importante preguntarse en qué medida la integración del comercio en una estrategia nacional de desarrollo insostenible puede producir consecuencias desastrosas en un país que interviene en el comercio tradicional guiado por normas comerciales inadecuadas y una política comercial deficiente.

Además, es esencial elucidar la estrategia nacional de desarrollo en la que se quieren integrar modalidades de comercio alternativas y normas comerciales que puedan mejorar un proceso de desarrollo. En ese quehacer, la estrategia de desarrollo más adecuada para Jamaica y la CARICOM se puede sintetizar de la siguiente manera: crear un entorno propicio a fin de aprovechar plenamente las capacidades de producción creativas de particulares y empresas para mejorar el proceso de acumulación interna de capital. Este proceso es el más apropiado para hacer frente a los desafíos mundiales y aprovechar las oportunidades mundiales.

En Jamaica se ha comprobado que una creciente capacidad productiva subutilizada constriñe el crecimiento potencial, especialmente el de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas del "sector informal". Entre otras cosas, se destacó que ya no existe una "oferta ilimitada de mano de obra" en la economía de subsistencia que el mercado de capitales pueda atraer a un precio superior al nivel de subsistencia, una de las razones por las cuales la inversión extranjera directa (IED) no ha dado los resultados previstos en las dos últimas décadas. Por ende, la estrategia nacional de Jamaica debiera poner su mira en mejorar la capacidad de los productores de capital locales, que se dedican principalmente

al sector creativo amparado por los derechos de autor (músicos –según la OMPI, el 10 por ciento de la música que se escucha en el mundo es *reggae*–, animadores, bailarines, artistas, productores de artesanías, etc.).

En esta coyuntura de reorientación de la estrategia de desarrollo, se abordó la cuestión de cuáles son las políticas complementarias y las instituciones necesarias para que el crecimiento impulsado por las exportaciones tenga repercusiones positivas en la reducción de la pobreza. Se señalaron ocho puntos, aunque la lista no es exhaustiva:

- políticas para afianzar la aplicación de los derechos de propiedad intelectual y mejorar la capacidad de las sociedades de administración colectiva[27];
- políticas de inversión para realzar la acumulación interna de capital;
- educación y capacitación focalizadas en las necesidades de los sectores creativos y de derechos de propiedad intelectual antes mencionados;
- mayores incentivos para la innovación, la creatividad y la rápida difusión de nuevas tecnologías en esos sectores;
- apoyo institucional para prestar servicios de gestión de riesgo empresarial así como otros "servicios innovadores" orientados hacia una mayor financiación de esos sectores;
- el apoyo institucional para la recopilación, el análisis y la verificación de datos es esencial para los sectores antes mencionados;
- la creación de un proceso nacional consultivo de elaboración de políticas para asegurar que la política comercial destinada a apoyar al sector creativo y de derechos de propiedad intelectual, por un lado, y atender a las necesidades de los sectores tradicionales, por el otro, se integre a una estrategia nacional de desarrollo. Mediante ese proceso la economía pasaría de una gestión basada en las preferencias y la aceptación de precios a una gestión basada en la innovación y la determinación de precios;
- gracias a ese proceso consultivo, la integración se convierte en un medio importante para coordinar e integrar las políticas comerciales con políticas complementarias y arreglos institucionales alternativos que pueden transformar tanto a la economía como a la sociedad en general.

(e) Mohammad A. Razzaque, Consultor Económico, Dirección de Asuntos Económicos, Secretaría del Commonwealth, Reino Unido

Es necesario cuestionar la eficacia de la liberalización unilateral en cuanto a la obtención de resultados favorables al desarrollo. Los datos de la OMC sobre aranceles NMF para 2003 indican claramente que, aunque la India registra niveles arancelarios menores que sólo otros dos países, su crecimiento medio en el período 1990-2005 ha sido uno de los más elevados. En cambio, Madagascar (5,7 por ciento), Guinea (6,5 por ciento), Uganda (9 por ciento), Rwanda (9,9 por ciento), Mauritania (11 por ciento) etc., registran aranceles

27 Las sociedades de administración colectiva supervisan la utilización de obras protegidas por derechos de autor, expiden licencias, perciben derechos por licencias y distribuyen el producto de esos derechos entre sus socios y los socios de sociedades afiliadas (www.wipo.int).

medios muy inferiores al arancel de 30 por ciento de la India y, sin embargo, sus tasas de crecimiento no pueden compararse con las de la India. El crecimiento se interpreta en términos de crecimiento impulsado por las exportaciones. Sin embargo, no se cuenta con información empírica o estadística que sustente la hipótesis del crecimiento impulsado por las exportaciones.

Tomando como ejemplo a Bangladesh, las exportaciones pueden constituir inicialmente un motor más débil para el crecimiento. Sin embargo, eventualmente, al amparo del AMF, las exportaciones de vestido de Bangladesh aumentaron de sólo 1.000 millones de dólares a mediados de la década del 80 a 12.000 millones de dólares en 2006-2007. En tanto la relación exportaciones/PIB aumentó de 6 por ciento a 14 por ciento, el valor nacional agregado a las exportaciones en porcentaje del PBI cayó al 6 por ciento. Si bien pueden incidir de esta manera en el PIB, las exportaciones producen otros efectos positivos que pueden convertirse en un instrumento eficaz de lucha contra la pobreza.

Con respecto al crecimiento impulsado por las exportaciones, el desafío radica en prosperar en el mercado mundial y crear puestos de trabajo. En cuanto a la función de las políticas y las instituciones, se debieran poner de relieve la necesidad de mejorar la capacidad productiva en lugar de concentrarse en la eficiencia de asignación. A ese fin, habría que hacer intervenciones más específicas y aprovechar la experiencia de las empresas exportadoras exitosas de los distintos países.

En conclusión, se examinaron los cambios que se debieran introducir en el proceso de elaboración de las políticas comerciales. Si bien es útil aprender de las mejores prácticas de otros países, acaso éstas no sean replicables y es necesario tener presente la heterogeneidad de las necesidades de los distintos países. Además, se examinó la importante distinción entre las políticas comerciales y la política de liberalización del comercio. Aunque la liberalización del comercio es importante, también lo es la adopción de políticas proactivas. Seguidamente se mencionan algunas otras medidas de política comercial que se destacaron:

- las diferencias entre los países indican que se debiera hacer una evaluación por país de las crisis comerciales y de la eficacia de las políticas de promoción y liberalización de las exportaciones;
- con respecto al desarrollo a mediano y largo plazo favorable de los pobres, es sumamente esencial que se amplíe la capacidad nacional;
- las difíciles reformas vinculadas a las instituciones y prácticas pueden ser más eficaces para promover las exportaciones y el crecimiento favorable a los pobres que reformas fáciles como la reducción de aranceles;
- aprender de las experiencias del propio país, particularmente de las empresas exportadoras, puede ser una manera de determinar el alcance del desarrollo de la capacidad productiva; y
- es imperativo adoptar políticas internacionales de apoyo, como la ayuda para el comercio y otras formas de asistencia técnica.

(f) Pranav Kumar, Analista de Políticas CTS Internacional, India

La evolución de las exportaciones en el curso de los tres decenios últimos muestra que, mientras que el conjunto de los países en desarrollo han conseguido incrementar su participación en las exportaciones mundiales de mercancías, los beneficios no se han distribuido por un igual. Se distinguen dos tendencias claras: en primer lugar, entre los tres continentes de Asia, América Latina y África, parece que Asia ha logrado resultados mucho mejores que los otros dos continentes. En segundo lugar, un pequeño grupo de países en desarrollo han copado la mayor proporción de las exportaciones mundiales de mercancías. Por ejemplo, China y otros seis países de Asia oriental –Hong Kong, Malasia, la República de Corea, Singapur, el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu, y Tailandia– representan más del 80 por ciento de la parte de las exportaciones totales mundiales de mercancías correspondiente a Asia. El resto de los países en desarrollo no han conseguido alcanzar una expansión similar de sus exportaciones, pese a haberse lanzado de lleno a la liberalización del comercio.

Los PMA son los que más han sufrido. Aunque los PMA han incrementado su participación en el comercio mundial en años recientes, todavía representan una proporción muy pequeña del comercio de exportación total. Las exportaciones están concentradas en unos cuantos PMA. Las exportaciones de mercancías de los PMA han aumentado en términos absolutos desde 1990, con un incremento especialmente acusado en los tres años últimos (2002-2005). Pese a ese buen resultado, los PMA en su conjunto representaron tan sólo el 0,6 por ciento de las exportaciones mundiales y el 0,8 por ciento de las importaciones en 2004. El perfil comercial de los PMA varía considerablemente de unos países a otros. Dos PMA representaban el 35 por ciento de todas las exportaciones de los PMA. En cambio, los 13 últimos PMA por valor de las exportaciones representaban menos del 1 por ciento del total de las exportaciones de los PMA en 2004. La falta de una diversificación de productos sigue siendo un problema para la mayoría de los PMA.

Es importante examinar las causas de esa distribución sesgada de los beneficios comerciales entre los países en desarrollo. La expansión comercial registrada en los tres últimos decenios se ha debido en gran medida al crecimiento de las exportaciones de manufacturas. La parte de las exportaciones de bienes agrícolas en las exportaciones mundiales de mercancías disminuyó drásticamente de casi un 15 por ciento a mediados del decenio de 1980 al 8 por ciento aproximadamente en 2005. Frente a esto, la participación de las manufacturas en las exportaciones mundiales sigue siendo muy alta, ya que ha pasado de un 70 por ciento en 1990 a más del 75 por ciento en la actualidad. Dentro de las exportaciones de manufacturas, los productos de alto contenido tecnológico y de conocimientos especializados representan una aportación fundamental. La parte de las manufacturas de gran densidad de mano de obra, como los textiles y las prendas de vestir, se ha mantenido casi constante en un 5 ó 6 por ciento del total mundial del comercio de exportación.

La tendencia de las exportaciones mundiales en el curso del decenio y medio último indica claramente que las oportunidades de exportación (mercado) de productos cuya

exportación interesa a la mayoría de los países en desarrollo pobres no han crecido de manera significativa. Por ejemplo, la agricultura, que es el principal medio de subsistencia para millones de pobres de todo el mundo, ha venido registrando una disminución de su participación en las exportaciones mundiales. En términos porcentuales, la contribución de la agricultura a las exportaciones mundiales ha pasado del 12,2 por ciento en 1990 al 8,4 por ciento en 2005. Los productos de la minería, exportación principal de países africanos -en particular, muchos PMA– han visto disminuir su participación en las exportaciones mundiales durante el decenio de 1990, aunque con una ligera tendencia al alza en años recientes. Las cosas están cambiando a causa de la actual expansión del comercio de productos básicos impulsada por la demanda china y en la agricultura debido al reciente aumento de los precios y al impacto de los biocombustibles.

Tomando como base la experiencia de la liberalización comercial en muchos países en desarrollo y países menos adelantados, se ha observado que aunque las iniciativas en el plano multilateral son críticas para lograr mejores resultados comerciales en los países pobres, hay no obstante atascos internos que es necesario abordar. Esas medidas de política interna deberían incluir lo siguiente:

- facilitar fuentes de financiación comercial apropiadas y previsibles;
- fortalecer la capacidad comercial de sectores vulnerables;
- mejorar los servicios de facilitación del comercio;
- atender a las consecuencias fiscales de la liberalización del comercio; y
- arbitrar un sistema de seguridad social efectivo.

2. Preguntas y observaciones del público

En el período de debate se plantearon las siguientes cuestiones:

- Se observó que, en la presentación, no figuró el sector del turismo como factor de mitigación de la pobreza. ¿Es aceptable esa ausencia cuando África exporta más servicios que productos agropecuarios?

- ¿Cómo pueden los países en desarrollo llevar adelante estrategias nacionales si hay una situación de inestabilidad mundial a causa del fracaso de Doha y cuando los países son cada vez más proteccionistas y otros tratan de liberalizar el comercio?
- ¿Es la OMC el foro apropiado para hablar de distribución? Los problemas de distribución no están relacionados con el comercio, sino que son parte de políticas nacionales y en consecuencia se deben abordar en el plano nacional.

En respuesta a la primera pregunta, la Dra. Jha dijo que el turismo representaba solamente el 6 por ciento del empleo total en la economía india. Mientras que el turismo daba empleo a 10 millones de trabajadores, la rama textil empleaba a más de 70 millones. Así pues, se trataba de una cuestión de prioridades.

Como había una desviación de la ventaja competitiva (de gran densidad de mano de obra a densidad de capital y conocimiento), aumentaba el proteccionismo de los países desarrollados en vista de la amenaza que sufrían los puestos de trabajo en las categorías tanto de trabajo manual como de oficina.

En respuesta a la pregunta de si la OMC era un foro apropiado para hablar de distribución, la Dra. Jha afirmó que para ciertas cuestiones (EPA, Ayuda para el Comercio, etc.) estimaba que la OMC era un foro apropiado, aunque tal vez para otras no lo fuera. No obstante, no se podía negar que la liberalización había aportado muchos beneficios (por ejemplo, en la educación).

Ismail destacó que los países desarrollados tendían a un mayor proteccionismo. El grupo de presión agrícola en los Estados Unidos impedía avanzar en el tema de la agricultura. En 2002 los Estados Unidos habían aprobado legislación que incrementaba las subvenciones. Una nueva ley de agricultura, aprobada en 2007, incrementó todavía más las subvenciones y reforzó el proteccionismo.

No obstante, en los últimos 4 ó 5 años los mercados emergentes habían experimentado un significativo progreso. China y la India habían registrado un cambio radical en sus economías y habían evidenciado un impresionante crecimiento de sus exportaciones; también Sudáfrica había registrado un impresionante crecimiento, al igual que el Brasil. Los países desarrollados se habían hecho más proteccionistas y los países en desarrollo llevaban adelante con rapidez importantes reformas. Esta dicotomía y disparidad entre reformas de los países en desarrollo y rigideces en los países industrializados era la razón de que el PDD hubiera desembocado en un callejón sin salida.

En respuesta a la cuestión de la distribución, Ismail dijo que era importante poder hablar de los beneficios de la liberalización del mercado, ya que el conjunto de normas que regulaba el sistema era injusto, poco equitativo y desequilibrado. Por ejemplo, en los sectores agrícola y textil, los países en desarrollo poseían potencial exportador, pero los países desarrollados aplicaban disposiciones y políticas de importación complicadas y rígidas (barreras/obstáculos). De ahí la importancia del PDD.

En cuanto a la cuestión del pequeño agricultor, Ismail sugirió que se les tenía que potenciar en el plano nacional y dárseles voz en el internacional, en las mesas de negociación. Se trataba de dar a las comunidades la posibilidad de organizarse y de que sus voces se escucharan en los foros internacionales.

El Dr. Hamilton afirmó que el turismo era muy importante para Jamaica. El impacto que el turismo tenía en el crecimiento era una cuestión de vulnerabilidad. En Barbados ese impacto era negativo. En Jamaica el turismo había registrado una tasa de crecimiento del 10 por ciento en los últimos 10 años. El valor añadido del turismo había crecido gracias a la música, el deporte, etc. Ese sector, considerado en términos colectivos, era crucial para un crecimiento orientado a la exportación. El Dr. Hamilton también subrayó la necesidad

de integrar a más PYME en ese sector como medio de avanzar. Los sectores relacionados con el turismo tenían un gran potencial en la reducción de la pobreza.

En respuesta a la cuestión del turismo, Razzaque dijo que la mayoría de los países Miembros de la OMC había asumido compromisos en materia de turismo y que los países en desarrollo reconocían que los servicios eran una cuestión clave en cuanto a los servicios de propiedad extranjera en los PMA, cuestión que ya era objeto de negociación en la OMC.

Kumar respondió a la cuestión de la distribución y reiteró que se podía tratar en la OMC. Las negociaciones en la OMC no se limitaban ya a reducciones transfronterizas de obstáculos al comercio, sino que esas negociaciones afectaban a una amplia gama de cuestiones de política interna. Esas cuestiones de política interna eran cruciales para abordar el tema de la distribución en el plano nacional. Además, muchos países en desarrollo expresaban preocupaciones acerca de la reducción del espacio normativo nacional como resultado de los crecientes compromisos en el plano multilateral. Ese hecho causaba problemas para llevar adelante su propio programa nacional de desarrollo, incluido el aspecto de la distribución.

3. Conclusiones y camino a seguir

La liberalización comercial no es una panacea para todos los males económicos y sociales. Las pruebas empíricas aportan suficiente credibilidad al hecho de que siempre que la liberalización del comercio producía resultados positivos, era fundamental el papel que representaba un medio nacional capacitador favorable. En consecuencia, el mensaje clave es fortalecer las políticas económicas nacionales complementarias, capaces de apoyar un comercio creciente y garantizar el deseado crecimiento a favor de los pobres. Los esfuerzos encaminados a incrementar el comercio se han desglosado con frecuencia de los encaminados al avance del desarrollo, cuando ambos objetivos están íntimamente interconectados y de hecho dependen el uno del otro. Por una parte, son necesarias mayores oportunidades de crecimiento y de empleo para rescatar a la gente de la trampa de la pobreza. Por otra, el crecimiento sostenible requiere capital humano, gente educada y sana, así como un medio empresarial favorable. Se necesita una perspectiva totalizadora de esas dependencias para poder integrar el comercio en las estrategias nacionales de desarrollo.

Situar el comercio en la estrategia nacional de desarrollo exige coordinar e integrar las políticas comerciales con medidas normativas complementarias. En otras palabras, es preciso adoptar un criterio para la reforma del comercio encuadrando los requisitos y reformas comerciales en un marco único. Eso exige la promoción sistemática de medidas de políticas que se refuercen recíprocamente en todos los departamentos y organismos estatales interesados, para así crear sinergias en apoyo de los objetivos de desarrollo nacional convenidos. Por consiguiente, es de vital importancia que el ministerio de comercio trabaje conjuntamente con los ministerios de finanzas, de agricultura, del medio ambiente, de textiles y prendas de vestir y de planificación y desarrollo. Ahí es donde han fracasado en su mayoría los países pobres, incluidos grandes países en desarrollo como la India, y el resultado de todo ello es una falta de coherencia política.

Se debe destacar que, en un crecimiento impulsado por el comercio, las políticas comerciales nacionales no pueden estar aisladas de la estrategia general de desarrollo. Se necesita una mayor coherencia política para las decisiones nacionales y también para las internacionales. Las crecientes desigualdades en el contexto de una mayor liberalización se puede mitigar mediante reglamentaciones comerciales y políticas nacionales encaminadas a los pobres. Al Estado le corresponde un cometido en la promoción del desarrollo humano mediante la promoción de las exportaciones, ya que el incremento de la exportación por sí solo no es garantía de reducción de la pobreza. Como primer paso, el esperado aumento de los ingresos del Estado a través de mercados más abiertos puede contribuir a medidas e inversiones a favor de los pobres.

Más aún, las deseables intervenciones gubernamentales no deben limitarse a destinar más recursos financieros a los pobres, sino que deben ir más allá. En una atmósfera comercial de creciente competencia, se tiene que evaluar cuidadosamente la competitividad de las industrias que tienen más posibilidades de influir positiva o negativamente en la vida de los pobres. Se deben identificar las razones de un posible deterioro, en especial en lo que se refiere al probable incremento súbito de las importaciones y variación del consumo interno como consecuencia de la liberalización. Las inversiones tácticas son cruciales para mejorar la competitividad y aumentar la capacidad de producción mediante la formación de los trabajadores, la actualización de las técnicas de producción y el fortalecimiento de la necesaria infraestructura.

Es indudable que muchos países en desarrollo carecen de la capacidad de producción para diversificar sus exportaciones, por lo que necesitan asistencia financiera y técnica para diversificar su base productiva a fin de que puedan reducir su vulnerabilidad al hacer frente a las incertidumbres del mercado. Además, dentro de una perspectiva de desarrollo y de reducción de la pobreza, es esencial evaluar la vulnerabilidad de quienes están más expuestos a los cambios en las pautas del comercio e investigar las diferentes estrategias disponibles, teniendo en cuenta los niveles de vida, las ubicaciones geográficas y los antecedentes socioeconómicos, entre otros factores. Se deben tener presentes las consecuencias para los diversos participantes, a fin de fomentar los efectos positivos y mitigar los negativos.

E. La dimensión comercial de la globalización: multilateral (OMC) o regional (acuerdos comerciales regionales), *Sesión organizada por la Agencia de Cooperación y de Información para el Comercio Internacional (ACICI)*

Informe redactado por la Agencia de Cooperación y de Información para el Comercio Internacional (ACICI)

Resumen

La sesión de la ACICI se centró en los retos que enfrentaba el sistema multilateral de comercio a la luz del auge de los acuerdos comerciales regionales. Se propuso determinar las causas de la actual tendencia hacia la regionalización y analizar sus consecuencias para las relaciones comerciales internacionales, en particular para los países en desarrollo.

La Dra. Durán destacó algunas de las dificultades principales que enfrentaban los países en desarrollo al negociar acuerdos comerciales regionales con interlocutores desarrollados, y aportó algunas cifras para estimar la magnitud de esa tendencia. El profesor Panagariya proporcionó un análisis de los efectos económicos de la liberalización regional, que consideró poco positivos en comparación con la liberalización unilateral o multilateral. El profesor Van Grasstek se concentró en las causas que impulsaban la tendencia de los Estados Unidos hacia el regionalismo, y que se encontraban en objetivos más amplios de política extranjera que en objetivos puramente económicos. Las intervenciones en el debate abierto que tuvo lugar seguidamente reforzaron las opiniones de los oradores.

Se reconoció ampliamente que el regionalismo era menos interesante que el multilateralismo, el cual se debía promover por conducto de la OMC. No obstante, el hecho de que el regionalismo tuviera tanta fuerza se debía a muchos factores políticos que pesaban más que los argumentos económicos.

1. Intervenciones de los panelistas

La sesión de la ACICI se centró en los retos que enfrentaba el sistema multilateral de comercio a la luz del auge de los acuerdos comerciales regionales y analizó las causas y las consecuencias de esa tendencia. Tres oradores –la Directora Ejecutiva de la ACICI, un profesor universitario y un consultor independiente– presentaron sus opiniones desde una perspectiva económica y de una política acerca de las consecuencias para los países en desarrollo de la proliferación de los acuerdos comerciales regionales, y en particular los concertados entre países en desarrollo y países desarrollados.

(a) Dra. Esperanza Durán, Directora Ejecutiva de la ACICI

Determinación del marco: posibles riesgos que encierra para los países en desarrollo la actual tendencia hacia el regionalismo

La Dra. Durán presentó su evaluación de la actual tendencia hacia el regionalismo, del papel, de haberlo, de la OMC como guardián de las normas multilateralmente acordadas, y de los costos y beneficios que presentaba para los países en desarrollo entrar en ese tipo de relación comercial con países desarrollados.

En el último decenio los países desarrollados y en desarrollo han multiplicado de manera exponencial los acuerdos comerciales bilaterales o regionales. Ante esa tendencia, ¿era la OMC la institución que podía encauzar la globalización, o le habían arrebatado ese cometido los acuerdos comerciales regionales? Evidentemente, los países en desarrollo enfrentaban dificultades añadidas cuando participaban en acuerdos comerciales regionales entre el Norte y el Sur. Analizando la situación desde una perspectiva económica, estaba claro que los países en desarrollo probablemente aceptarían condiciones onerosas no comerciales impuestas por países desarrollados. Al negociar con un interlocutor más poderoso, los países en desarrollo hacían frente a una serie de dificultades, a saber: un incentivo más fuerte para firmar un acuerdo con el interlocutor desarrollado; insuficiente conocimiento de los diferentes sectores en los que podrían ser competitivos; falta de estadísticas fiables; carencia de recursos humanos y económicos, etc. El resultado eran acuerdos bilaterales en los que los países en desarrollo tendían a aceptar las reglas impuestas por los países desarrollados, con los riesgos que eso entrañaba.

Se trataba de una preocupación muy pertinente, ya que los acuerdos comerciales regionales Norte-Sur parecían estar extendiéndose por todo el mundo. Desde 2000, de los 144 acuerdos comerciales regionales notificados a la OMC que todavía estaban en vigor, 58 eran Norte-Sur, frente a siete Norte-Norte solamente. Habida cuenta de todos los acuerdos comerciales regionales Norte-Sur que actualmente se estaban negociando, lo más probable era que esa tendencia siguiera intensificándose. La situación era un tanto desorientadora, ya que había costado muchos años a los países en desarrollo lograr cierta fuerza negociadora sobre los países desarrollados en el seno de la OMC y ahora la estaban anulando al entrar en negociaciones bilaterales.

Eso planteaba muchas preguntas: ¿Era consecuencia de que los interlocutores desarrollados estaban empujando a los países en desarrollo a entrar en negociaciones bilaterales con miras a recuperar el poder que habían perdido en la OMC? En vista de que los acuerdos comerciales regionales habían echado raíces, ¿cuál era el nuevo cometido de la OMC en el contexto presente? Como medio de resolver el dilema multilateral y regional, los economistas habían aportado recientemente dos conceptos: armonización y expansión de los acuerdos comerciales regionales. Ahora bien, no parecía que ninguno de ellos fuera a aplicarse en el momento presente. Por lo tanto, ¿cómo evolucionaría la relación regional-multilateral en lo sucesivo? ¿Se convertirían los acuerdos comerciales regionales en una amenaza, o en un hilo para el tejido del sistema internacional de comercio?

(b) Profesor Arvind Panagariya, Universidad Columbia

Los aspectos económicos de la regionalización

El profesor Panagariya examinó los acuerdos comerciales regionales desde un punto de vista económico y los comparó con otros cauces de liberalización. Eran tres los caminos por los que un país podía reducir sus aranceles: por la vía unilateral, por la multilateral y por la regional. La liberalización unilateral era el camino óptimo, pero no era transitable actualmente. En consecuencia, al elegir entre liberalización multilateral y regional, debía preferirse la multilateral porque: i) lograr un acceso a escala mundial era mucho mejor que con sólo un socio; ii) importar desde la fuente más barata del mundo era más económico que hacerlo desde un socio de un acuerdo comercial regional más caro; iii) la liberalización multilateral era más sencilla desde un ángulo administrativo; y iv) permitía una mayor eficiencia, ya que las mejoras e innovaciones internacionales se podían compartir a escala mundial sin discriminación.

Era interesante la evolución de los acuerdos comerciales regionales. Entre 1950 y 1970 se había registrado el desarrollo del primer regionalismo; período caracterizado por la creación de muchos acuerdos ineficientes, sobre todo en América Latina. El segundo regionalismo se inició al convertirse al bilateralismo los Estados Unidos, país que había firmado y continuaba firmando un gran número de acuerdos bilaterales. Entre otras características del segundo regionalismo estaba la expansión de las CE hasta llegar a los 27 miembros actuales y la adhesión de países asiáticos al regionalismo. Como resultado de todo ello, casi todos los Miembros de la OMC eran parte en uno o más acuerdos comerciales regionales.

El argumento relativo a la industria incipiente era la teoría económica más destacada que abogaba por el establecimiento de acuerdos comerciales regionales. Ahora bien, ese razonamiento nunca había sido confirmado por pruebas empíricas. Por el contrario, los defectos de los acuerdos comerciales regionales, su propensión a causar desviaciones del comercio, o su ineficiencia burocrática, se apoyaban en cimientos mucho más sólidos. La liberalización regional causaba una desaceleración de la liberalización multilateral, como lo demostraba la liberalización arancelaria de América Latina a lo largo del tiempo. Otro resultado peligroso de los acuerdos comerciales regionales, en particular los concertados entre Norte y Sur, era que contribuían a la difusión de disciplinas no relacionadas con el comercio, como se podía ver en la mayoría de los acuerdos comerciales regionales firmados por los Estados Unidos.

Ya que los acuerdos comerciales regionales habían echado raíces, la única manera de que el sistema multilateral de comercio recuperara su ascendencia sobre ellos era que la Ronda de Doha finalizara con éxito, ya que con ello se eliminarían de plano las preferencias otorgadas por los acuerdos comerciales regionales y ayudaría también a contener la difusión de disposiciones no relacionadas con el comercio.

(c) Profesor Craig VanGrasstek, consultor

El valor extrínseco de los acuerdos de libre comercio para los Estados Unidos

El profesor VanGrasstek centró su presentación en el valor extrínseco de los acuerdos comerciales regionales, que era la verdadera razón por la que se concertaban esos acuerdos, por lo menos en el caso de los Estados Unidos. Éstos casi siempre vinculaban la política comercial a la política exterior, de ámbito mayor. Durante la "guerra fría", se habían concentrado en incrementar la prosperidad colectiva con sus aliados, por lo que se otorgaron concesiones multilateralmente a todos ellos. Esa política se mantuvo durante las administraciones Reagan y Clinton, período durante el cual fue poco frecuente el recurso a los acuerdos comerciales regionales. Sin embargo, eso cambió radicalmente al iniciarse la administración Bush y, en particular, después del 11 de septiembre. A partir de entonces, los acuerdos comerciales regionales concertados por los Estados Unidos pasaron de sólo 6 a 25 (contando socios efectivos y candidatos).

Las razones de la proliferación de los acuerdos comerciales regionales eran en su mayoría de carácter político. El comercio de los Estados Unidos con cada uno de los socios de acuerdos comerciales regionales con posterioridad al 11 de septiembre era marginal. De hecho, la proporción de comercio preferencial respecto del comercio total de los Estados Unidos había permanecido estable desde 2001. Eso significaba que ninguno de los socios más recientes en acuerdos comerciales regionales tenía una auténtica importancia económica para los Estados Unidos. En cambio, para sus interlocutores el comercio con los Estados Unidos representaba una gran parte de su comercio. La importancia relativamente escasa que los Estados Unidos daban a intereses puramente comerciales era evidente por el hecho de que en su mayor parte los acuerdos comerciales regionales incluían cuestiones no relacionadas con el comercio, como la mano de obra y el medio ambiente.

Las justificaciones reales subyacentes en todos los acuerdos comerciales regionales de los Estados Unidos, antes y después del 11 de septiembre, demostraban que los Estados Unidos estaban más interesados en el ámbito más amplio de la política exterior, y todavía más en tiempos más recientes. Antes del 11 de septiembre, todo acuerdo comercial regional de los Estados Unidos tenía un motivo económico, que también podía estar mezclado con otros motivos, como el suministro de petróleo o la seguridad. Pero en años recientes el equilibrio ha variado considerablemente para dar mucha más importancia a cuestiones no económicas. De los 14 acuerdos comerciales regionales más recientes de los Estados Unidos solamente cuatro tenían algún tipo de interés económico, y no muy evidente, porque ese interés económico consistía en que los Estados Unidos presionaban a los países del G-20 con los que iban a negociar, o estaban negociando, acuerdos comerciales regionales, para que se salieran del grupo. Los 10 acuerdos restantes no presentaban interés económico alguno para los Estados Unidos y estaban dominados por problemas relativos al suministro de petróleo o a la seguridad, ya se tratara de medidas relativas a la lucha contra el narcotráfico, a la paz en Oriente Medio o –categoría reciente– a prestar apoyo a los Estados Unidos en la guerra de Iraq. A todos los países participantes en la coalición se les ofreció participar

en acuerdos comerciales regionales, con excepción de los miembros de la Unión Europea, los microestados del Pacífico y países de la antigua Unión Soviética.

Como consecuencia de ese torbellino de actividad en torno a los acuerdos comerciales regionales, los Estados Unidos estarían ahora obligados a emprender el camino multilateral, ya que no quedaban muchos posibles socios de acuerdos comerciales regionales en el presente contexto político internacional. A la larga, la posición de los Estados Unidos ante los acuerdos comerciales regionales dependería de los resultados de las elecciones de 2008. En cualquier caso, no cabía esperar mucha actividad a ese respecto hasta que no se renovara la Autoridad de Promoción del Comercio.

2. Preguntas y observaciones del público

Los puntos principales suscitados durante el debate fueron los siguientes:

El profesor Panagariya creía que la razón de que los países en desarrollo aceptaran hacer concesiones importantes en las negociaciones bilaterales, y en cambio se resistieran a la liberalización multilateral, era la de que mantener multilateralmente la protección comercial constituía la única palanca que los países en desarrollo tenían para hacer frente a sus interlocutores desarrollados. Argumentó que el bloqueo de la liberalización multilateral ayudaba a limitar la erosión de las preferencias. Una participante afirmó que los acuerdos comerciales regionales no garantizaban realmente el acceso al mercado, ya que las preferencias se erosionaban rápidamente. Dijo también que la experiencia de Colombia, al firmar un acuerdo comercial regional con los Estados Unidos, demostraba que las negociaciones estaban impulsadas en ambas partes por motivos políticos. El profesor VanGrasstek respondió que los acuerdos comerciales regionales no pretendían evitar la erosión de las preferencias, sino garantizar un arancel cero a sus propias exportaciones. La firma de un acuerdo comercial regional con un interlocutor importante respondía a motivos políticos en la mayoría de países, como él mismo había podido observar en algunas negociaciones de acuerdos comerciales regionales.

3. Conclusiones y camino a seguir

Para concluir, la Dra. Durán señaló que al parecer todos estaban de acuerdo en que el multilateralismo era preferible al regionalismo, pero que las razones políticas empujaban en sentido opuesto a la política comercial. Teniendo presente algunos acontecimientos que se avecinaban, como las elecciones en los Estados Unidos y el incierto resultado de las negociaciones de Doha, quedaría sin respuesta por el momento la cuestión de saber si el sistema multilateral de comercio seguiría su tendencia hacia la atomización.

F. Un instrumento necesario: una red mundial de expertos en integración regional y la OMC, *Sesión organizada por la Cátedra Internacional OMC/ Integración Regional*

Informe redactado por la Cátedra Internacional OMC/Integración Regional

Resumen

En el Foro Público de la OMC de 2006 se examinó y reconoció la necesidad de una red de expertos en integración regional y la OMC. El objetivo principal de la presente sesión era iniciar el debate sobre las características principales de la Red. En la sesión se trataría de dar respuesta, entre otras, a las siguientes preguntas:

- *¿Red de personas individuales o red de instituciones? ¿Sería adecuado proceder por etapas, con una red de personas en un principio, pero sin excluir una futura evolución hacia una red de instituciones?*
- *Principales tareas de la red, en particular en su primera etapa. ¿Cómo garantizar una real participación de expertos de países en desarrollo?*
- *¿Era apropiado que la Red abordara no sólo cuestiones de la OMC, sino también la integración regional y los acuerdos bilaterales?*
- *¿Cómo establecer el primer "grupo básico" sin herir susceptibilidades? ¿Sería razonable empezar por incluir a los expertos que habían participado en los Cursos Regionales de la OMC?*
- *¿Cuál era la mejor institución para convocar la primera reunión constitutiva? ¿Cuál el mejor momento para poner en práctica la iniciativa?*
- *¿Cómo ampliar la red, a partir del "primer grupo básico"?*

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Ramón Torrent, Universidad de Barcelona y Coordinador de la Cátedra Internacional OMC/Integración Regional

Inició su intervención Ramón Torrent recordando que la Cátedra Internacional OMC/ Integración Regional se había presentado en el Foro Público de la OMC de 2006 en el curso de la sesión sobre "Cómo mejorar las reflexiones sobre los asuntos de la OMC en los medios académicos". En aquel momento se examinó y reconoció la necesidad de una Red Mundial de Expertos de la OMC.

Presentó el programa de actividades en curso de la Cátedra Internacional OMC/Integración Regional e hizo una distinción entre las actividades "típicas" y las "atípicas". Entre las primeras mencionó la Maestría en Derecho, Legislación y Política Económica Internacional, que se iniciaría en 2008, y diferentes cursos impartidos por la Cátedra. En cuanto al segundo tipo de actividades, mencionó el Barómetro de Relaciones Comerciales Internacionales y el lanzamiento de la Red de expertos en integración regional y la OMC, con una perspectiva en el plano mundial de las relaciones comerciales.

En primer lugar, Torrent preveía la creación de la Red de Expertos como una red con una pequeña estructura y con un mínimo de costos relacionados con la coordinación. Añadió que, tal como se había sugerido el año anterior, la Secretaría de Coordinación podría ubicarse en un país de mediano tamaño y tal vez en una ciudad que, al parecer, a todo el mundo le gusta visitar: Barcelona.

En segundo lugar, los criterios fundamentales que el orador enfatizó eran que la red debía ser: mundial, interdisciplinaria, multilingüe y con una alta participación de países en desarrollo.

En tercer lugar, la red debía tratar cuestiones abarcadas por la OMC y los diferentes procesos de Integración Regional, centrándose, en particular, en la imbricación y la interdependencia entre los diferentes estratos de las relaciones internacionales.

Cuarto, la red iniciaría su actividad como red formada por personas individuales. Una buena idea sería empezar con los conferenciantes que habían intervenido en los cursos sobre política comercial regional organizados por la OMC.

Quinto, la red debía tener en cuenta las características presentes del sistema comercial internacional, en particular su cobertura temática más amplia y el mayor número de participantes a fin de fomentar la implicación de todos los países. Para alcanzar ese objetivo, se estimaba necesario desarrollar ideas innovadoras sobre los objetivos principales de los diferentes niveles de acuerdos e instituciones que componían aquel sistema. En resumen, la red debía tratar de dar respuesta a la cuestión de qué era lo que cada uno hacía y en qué nivel.

Por último, Torrent invitó a los participantes interesados a tomar parte en una reunión, organizada con el ICTSD que tendría lugar en Barcelona el año siguiente, en la que se examinarán con mayor profundidad las características principales de la Red.

(b) Vera Thorstensen, Consejera Económica, Misión del Brasil ante la OMC

Vera Thorstensen manifestó su total apoyo a esa iniciativa. Destacó, en particular, las dificultades que los países en desarrollo encontraban para enseñar y formar profesionales con un amplio conocimiento del funcionamiento del sistema internacional de comercio.

Desde esa perspectiva, la oradora describió sucintamente un programa elaborado por la Misión del Brasil, que consistía principalmente en una estancia de cuatro meses en Ginebra para funcionarios públicos, profesores, abogados, economistas y otros postgraduados con objeto de proporcionarles un conocimiento muy detallado del sistema de la OMC, programa que, según se ha reconocido, había sido un éxito.

A raíz de ese éxito, se estaban organizando en Brasil cursos para profesores de derecho y economía con miras a mejorar su conocimiento de las cuestiones de la OMC.

La oradora enfatizó que el propósito principal de todas esas actividades era enseñar a la gente cómo utilizar las normas en interés de su propio país. De ahí que el enfoque se hubiera centrado principalmente en cuestiones normativas, teniendo en cuenta las negociaciones comerciales en el mundo real y la solución de diferencias.

(c) Carmen Pont-Vieira, ex funcionaria de la OMC en la División de Examen de las Políticas Comerciales y los Acuerdos Regionales

Carmen Pont-Vieira puso de relieve la importancia de la iniciativa, recordando que, debido a los cambios tan importantes sufridos por el sistema internacional de comercio, adquiría importancia crucial la labor que pudieran realizar los expertos en la esfera de la OMC, la integración regional y otras materias.

La oradora se inclinaba a favor de una red con una perspectiva amplia que abarcase no sólo cuestiones de la OMC sino también temas conexos. En su opinión, una red de esa naturaleza aportaría un valor añadido al permitir que la comunidad académica inyectase alguna reflexión sobre la coherencia del sistema global de comercio.

En cuanto a la alternativa de constituir una red con personas o con instituciones, estimaba que era buena idea empezar, como primer paso, con personas, pero ampliando el campo a instituciones tan pronto fuera factible. Una de las tareas principales de la primera reunión sería definir las etapas iniciales concretas, así como algunos objetivos claros.

Para resumir, Pont-Vieira acogió con satisfacción la idea de una Red de Expertos en Integración Regional y la OMC, concebida como red dinámica que sólo se convertiría en algo realmente mundial si fuera capaz de promover entre sus miembros una actividad de coordinación en red importante.

(d) Patrick Low, Director de la División de Estudios Económicos y Estadística de la Secretaría de la OMC

Patrick Low comenzó mencionando algunas de las redes ya existentes y se preguntó cuál sería la especificidad de la nueva red. También deseaba abordar la cuestión de los recursos necesarios para su funcionamiento. Sugirió que era necesario emprender un análisis de la situación real y un análisis de las necesidades.

Desde ese punto de vista, examinó de manera crítica la naturaleza y funcionamiento de diferentes tipos de redes existentes. Tras ese examen, puso fin a su intervención planteando tres cuestiones al público:

- ¿Cuál será el propósito principal de la Red de Expertos en Integración Regional y la OMC?
- Si su objetivo no difería cualitativamente del que tenían las redes ya existentes, ¿no sería más eficiente unirse a las redes y desarrollar las existentes?
- ¿Cuáles eran los recursos necesarios para administrar la red y de dónde procederían?

(e) Sheila Page, Investigadora Superior Asociada, Instituto de Desarrollo de Ultramar

Sheila Page recordó que ya el año anterior se había tratado la conveniencia de una red de esa naturaleza. Lo que había que hacer ahora era definir sus características con precisión.

A su juicio, hacía falta una red "Mundial". Había redes latinoamericanas, europeas, asiáticas y norteamericanas; pero pocas personas sabían si en otras partes del mundo se trataban cuestiones globales relacionadas con el comercio y en qué medida eran semejantes. Era un verdadero problema lograr que personas de redes en otros lugares del mundo contribuyeran a debates que ocurrían en una red y que los entendieran. La oradora no estaba segura de que la solución fuera unirse a las redes existentes o crear una nueva red, pero manifestó que esa iniciativa podría constituir una oportunidad para proporcionar acceso informado acerca de cómo se trataban los mismos temas en las diferentes partes del mundo, así como para facilitar la interacción entre personas que trabajaban en las mismas cuestiones y así, de ser posible, crear sinergias.

Enfatizó la oradora que era muy difícil empezar con pocos recursos y señaló que uno de los principales recursos de que se carecía solía ser la falta de tiempo de trabajo. La mayor parte de la gente tenía muchas obligaciones en su propio trabajo y no podía encontrar tiempo para administrar las redes en las que participaban, pero, por otra parte, no se podía esperar que las redes estuvieran dirigidas por administradores que no fueran investigadores. Por consiguiente, fuera lo que fuere que hubiera que hacer, habría que hacerlo con pocos recursos, principalmente de tiempo.

Recomendó empezar por individualizar dos o tres temas que fueran ampliamente reconocidos como temas de investigación importantes, y también determinar cuestiones susceptibles de investigación dentro de aquellos temas. Tales cuestiones debían tener interés desde una perspectiva política y de interés también para los alumnos. En un próximo futuro esas cuestiones podían definirse mediante programas de colaboración conjunta, creando mini-redes dentro de la red que trabajasen y al cabo de un año presentaran respuestas a aquellas cuestiones específicas planteadas.

2. Preguntas y observaciones del público

Al final de las presentaciones, Torrent invitó a que los participantes hicieran comentarios. En su mayoría, los participantes se mostraron de acuerdo y felicitaron a los oradores por las iniciativas presentadas.

La primera participante, que contaba con una larga experiencia en la administración de una red comercial regional, convino en que las redes exigían mucho tiempo y que había que administrarlas con pocos recursos. Añadió que era necesario dejar en claro cuáles serían las actividades principales de la red, si ésta formaría a profesionales, si adoptaría fundamentalmente una perspectiva jurídica, etc. Eso cabría determinarlo en la primera reunión constitutiva de la red. También argumentó que no se debía subvalorar el grado de coordinación entre las redes existentes.

Otro participante, del mundo académico, señaló que uno de los valores añadidos de la red sería ayudar a los profesores de cursos de introducción a la OMC al disponer de una serie de programas para cursos de diferente duración, así como la producción de material docente.

Otros participantes insistieron en la necesidad de definir criterios claros para ser miembro de la red y explicar cuáles eran los incentivos para participar en ella. También se planteó la cuestión de los fondos para financiar la red.

Desde una perspectiva de donante, se subrayó que la clave para el éxito de la red era llenar un vacío que nunca hubiera ocupado nadie.

En respuesta a esos comentarios, Page expresó preocupación por que se pudiera adoptar una perspectiva de donante para formar parte de la red. Manifestó también dudas sobre la posibilidad de empezar con una red que se centrase, a un tiempo, en la formación y la investigación, y añadió que eso se podría lograr después de algunos años de experiencia, como en el caso de la Asociación Europea de Institutos de Investigación y Capacitación sobre el Desarrollo (AEDI).

Respecto de la cuestión de la financiación, Page aclaró que, a su juicio, la Red Mundial de Expertos en Integración Regional y la OMC no se debía concebir como organismo de financiación. Antes al contrario, ella veía la iniciativa como una colaboración de personas que ya disponían de fondos y de proyectos de investigación, pero que se beneficiarían de trabajar conjuntamente.

Un funcionario de una importante delegación de la OMC señaló algunos elementos que faltaban en el examen. Primero, recordó que, de ordinario, los delegados comerciales no estaban ligados a redes académicas. De hecho, los grupos de presión y las ONG estaban con frecuencia más próximos a los delegados que los expertos. Segundo, enfatizó que una red mundial como la que se proponía sería capaz de aportar insumos generales que en la actualidad no abarcaban las redes regionales. Tercero, consideró que todos tenían que adoptar posiciones en la perspectiva de después del PDD. A ese respecto, era necesario reflexionar sobre nuevos programas y nuevos medios de abordar los problemas de la elaboración de normas internacionales. Se debían tener en cuenta nuevas esferas, como las normas laborales, el medio ambiente y la biodiversidad, así como cuestiones que eran parte de otros organismos de las Naciones Unidas para las que se había acordado una amplia gama de normas. La red que se proponía podría ser sumamente útil, a condición de que sus resultados llevaran todas las cuestiones abordadas a un nivel en que los negociadores comerciales pudieran utilizar eficazmente aquellos resultados.

En respuesta a algunos puntos planteados en el curso del debate, el Sr. Torrent destacó que, si bien había un importante volumen de literatura sobre la OMC, la integración europea, el TLCAN y otros procesos de integración regional, se carecía de literatura sobre el marco reglamentario de la globalización en general y sobre los cimientos de los acuerdos comerciales

y económicos internacionales. Eso era un problema para la capacitación y la investigación, debido precisamente a la necesidad de abordar las cuestiones fundamentales, en particular si se habrían de elaborar nuevos programas o nuevos criterios. En su opinión, no existía una red capaz de abordar conjuntamente cuestiones tales como la integración europea, la OMC, el MERCOSUR, los acuerdos bilaterales de los Estados Unidos y la cooperación de Asia y el Pacífico. Se necesitaba una visión general de todos esos fenómenos, y ese debía ser uno de los objetivos principales de la red.

3. Conclusiones y camino a seguir

Las opiniones de los oradores y de los participantes parecían indicar la necesidad de una red de expertos mundial, interdisciplinaria y orientada a la política, que abarcara no sólo cuestiones de la OMC sino también la integración regional y materias conexas. Ahora bien, esa red se debía definir cuidadosamente para proporcionar un auténtico valor añadido, que se complementara y que creara sinergias con redes existentes.

No se sacaron conclusiones formales al concluir la sesión. Sin embargo, teniendo en cuenta las diversas intervenciones, la institución organizadora, previa consulta con todos los panelistas, estimó que se podría establecer la red de acuerdo con las siguientes líneas:

(i) Objetivo principal

Crear una auténtica red mundial capaz de:

- contribuir a mejorar el funcionamiento del sistema internacional de comercio y de las relaciones de inversión, y en particular cómo tratar la cuestión del creciente número de países en desarrollo miembros; y
- contribuir a reducir el riesgo de excluir a un gran número de países en desarrollo de las instituciones y procesos principales del comercio y las inversiones internacionales.

(ii) Objetivos específicos:

- promover investigaciones y debates innovadores y orientados a la política sobre el complejo conjunto de acuerdos e instituciones internacionales, centrándose en particular en sus interacciones y en sus consecuencias para el comercio, la inversión y las políticas nacionales en esas esferas;
- elaborar y difundir materiales para utilizarlos en actividades de formación relacionadas con aquellos temas;
- promover la interacción entre personas y redes existentes (en todos los países y regiones) interesadas en este tema;
- crear una red en la que participen activamente investigadores tanto de países desarrollados como de países en desarrollo; y
- ayudar a salvar la diferencia entre la comunidad académica y la política.

(iii) Características de la red

(iv) Estructura y composición

- la red tendrá una estructura relativamente flexible, con una única unidad coordinadora, un sitio en Internet y una reunión anual (temática);
- la red estará compuesta por personas que deseen participar activamente en sus actividades. Se acogerá con satisfacción a miembros de redes existentes, ya que su participación realzará la eficacia de la Red Mundial y su capacidad para promover la interacción. No obstante, la Red no pretende convertirse en una "red de redes" ni crear una estructura en dos planos. Alentará a sus miembros a que mantengan a otras redes de las que formen parte plenamente informadas de las actividades de la Red Mundial;
- la red también acogerá la participación, a título individual, de agentes, tanto del sector público como del privado, interesados en promocionar su finalidad principal y sus objetivos específicos. Su participación deberá contribuir, en particular, a salvar la distancia entre el mundo académico y la política y actividades del sector privado; y
- la red arbitrará medios para establecer una categoría específica de miembros estudiantes, que permita a los estudiantes de postgrado beneficiarse de sus actividades.

Cuestiones y actividades

La red definirá periódicamente las cuestiones principales en las que se concentrarán las actividades de la red.

- la red y las instituciones que la coordinen y promuevan encomendarán cada año a uno o más equipos de sus miembros la realización de investigaciones específicas. Esas investigaciones implicarán a expertos de países en desarrollo y constituirán el núcleo de lo que se examinará y debatirá en la propuesta Asamblea anual. Serán la columna vertebral de las interacciones de la Red cada año, pero se alentará a los miembros a que utilicen tanto el sitio en Internet como los contactos directos para mantener informados a otros miembros acerca de todas sus investigaciones en esas cuestiones;
- el sitio en Internet proporcionará información sobre las actividades de la Red, pero también proporcionará enlaces a las publicaciones de sus miembros y a otras páginas de Internet de proyectos pertinentes; y

- la red será multilingüe y utilizará por los menos los tres idiomas oficiales de la OMC.

(v) Financiación de la Cátedra Internacional OMC/Integración Regional

- la puesta en marcha inicial de la red será financiada por las instituciones que la promuevan y coordinen y las instituciones que financien a éstas; y
- se recabará financiación adicional para cubrir futuras actividades.

G. ¿Sigue siendo el todo único la base de la coherencia del sistema mundial de comercio?, *Sesión organizada por el Centro de Innovación para la Gobernanza Internacional*

Informe elaborado por el profesor Robert Wolfe, School of Policy Studies, Queen's University

Resumen

La sesión tenía por objeto examinar la relación entre la estructura institucional y la eficacia de la OMC. La cobertura de la OMC, ya muy amplia, seguiría expandiéndose a medida que la globalización siguiera ampliando el campo del posible conflicto entre las decisiones adoptadas por gobiernos situados a muchos kilómetros de distancia unos de otros. ¿Cómo podría la OMC asegurar la coherencia en las obligaciones existentes, y la coherencia con la gobernanza en todas sus posibles formas, y al tiempo dirigir negociaciones eficientes sobre la renovación y la expansión de las obligaciones? La OMC presente era ya indivisible, lo cual otorgaba igualdad de voz a sus Miembros, grandes y pequeños, y aseguraba la coherencia interna de la legislación de la OMC. Sin embargo, había quienes afirmaban que eso daba también pie a rondas de negociaciones con un amplio programa cuya complejidad trascendía los límites de la comprensión humana. Teniendo en cuenta que la llamada geometría variable y otras flexibilidades significaban que en la práctica la amplitud y el rigor de las obligaciones presentes diferían ampliamente de unos Miembros a otros, ¿era necesario o conveniente el marco del todo único? ¿Debían los Acuerdos de la OMC seguir siendo un todo único, debía cada negociación formar parte de una ronda, y cada ronda constituir un todo único?

1. Intervenciones de los panelistas

El moderador de la sesión fue Harsha V. Singh, Director General Adjunto de la OMC

(a) Dr. John M. Curtis, Miembro Distinguido del Centro de Innovación para la Gobernanza Internacional

Se inició la sesión con una intervención del Dr. John M. Curtis, el cual quiso señalar tres puntos contextuales, con especial referencia a una reunión de expertos internacionales en comercio, celebrada en junio de 2007 en el Centro para la Gobernanza Internacional de Waterloo, Ontario. El primero era la aparición y desarrollo de la cadena de valor mundial –o, si se prefiere, la cadena mundial de suministro o nuevas estructuras empresariales internacionales– creada por la digitalización y por la fragmentación del mercado. Eran cada vez más las personas de grandes sectores del mundo en desarrollo que se incorporaban a la economía mundial; la tecnología –en particular, la tecnología de la información– mejoraba diariamente y se difundía con mayor amplitud y profundidad; al tiempo que los proveedores mundiales eran cada vez más capaces de satisfacer la demanda donde y cuando

se manifestaba. El segundo punto se refería al gran número de nuevos actores en la escena mundial, actores tanto grandes como pequeños – las potencias "arrivistas", expresión que el orador prefería al término que se empleaba usualmente de potencias "emergentes" y que él consideraba muy histórico. China, la India –y en cierto modo otros, como el Brasil e Indonesia– por no hablar de Corea y del Japón –así como Rusia, que estaba regresando– eran parte integral de la cadena de valor mundial y, en consecuencia, parte integral de la economía mundial y sujetos de las normas, comportamientos y prácticas de ésta. El tercer y último punto transformador era la creciente preocupación de ámbito mundial acerca del medio ambiente y del desarrollo sostenible, en términos más generales.

El todo único, uno de los grandes éxitos de la Ronda Uruguay, incorporó al sistema a todos, grandes y pequeños. Ahora bien, ¿tendrán mucha pertinencia en el futuro esas normas, reglamentadas y en gran medida armonizadas, que se habían modelado por la acción colectiva durante el medio siglo precedente? El orador respondió afirmativamente, a condición de que las nuevas disposiciones (empezando tal vez con principios no vinculantes en algunas esferas) tuvieran un mínimo contenido plurilateral, dejando abierta la adhesión a todos, aunque manteniendo siempre el objetivo claro de un sistema mundial de comercio coherente y previsible. La realidad de las cadenas de valor mundiales probablemente exigirá un enfoque negociador horizontal en el caso de las inversiones, y tal vez competencia para asegurar que las cadenas de valor mundiales sean fuente de prosperidad y no de fricción. Idéntico enfoque cabría adoptar también en otra esfera casi totalmente nueva: los aspectos de las políticas de cambio climático relacionados con el comercio. Dada la naturaleza mundial del cambio climático, probablemente fuera necesario desde un principio un enfoque multilateral, quizá como parte de un todo único.

(b) Profesor Simon Evenett, Comercio Internacional y Desarrollo Económico, Departamento de Economía, Universidad de St. Gallen

El profesor Evenett afirmó en su intervención que los dos principios que los Miembros de la OMC eligieron para orientar las negociaciones de la Ronda de Doha (a saber, que el quantum de liberalización de las políticas agrícolas excediera el de las manufacturas y que los países en desarrollo liberalizasen menos que los países industrializados) y la eventual elección de puntos de negociación para su todo único eran incompatibles i) con las limitaciones de economía política de primer orden de las principales naciones comerciantes (sobre todo en lo relativo a la agricultura), ii) con la difundida tendencia de los Miembros de la OMC a emprender reformas comerciales unilaterales, y iii) con el efecto de una economía mundial boyante que podría llevar a algunos dirigentes políticos a pensar que el costo de un estancamiento (o incluso del fracaso) de la Ronda de Doha era muy limitado. Más aún, pese a toda la buena voluntad del mundo, a menos que se produjera una espectacular simplificación del paquete de negociación y de los principios elegidos para orientar la negociación en los meses venideros (lo cual probablemente tendría que incluir la eliminación de las reformas agrícolas o una drástica reducción de la demanda de reformas agrícolas por parte de los países industrializados) había muy pocas posibilidades de que se pudiera completar la Ronda de Doha antes de finalizar 2007. Al reflexionar sobre las

consecuencias del papel de un todo único en las negociaciones comerciales multilaterales, el profesor Evenett afirmó que los acontecimientos recientes eran un recordatorio de la importancia de otros factores para determinar conjuntamente el posible éxito de una negociación comercial multilateral.

Teniendo presentes las próximas elecciones presidenciales en los Estados Unidos y el tiempo que una nueva Administración necesitaría para establecerse, y recordando también que la India debería celebrar elecciones generales a más tardar en el verano de 2009, y suponiendo que los Miembros de la OMC así lo acordasen, la fecha más próxima posible para reanudar seriamente las conversaciones multilaterales sería a finales de 2009, y mucho más probablemente en 2010. Para aquel entonces, es posible que el paquete actual de propuestas de la Ronda de Doha ya no pareciera tan relevante o urgente. El profesor Evenett aseguró que los encargados de formular políticas harían mejor en dedicar los 18 a 24 meses venideros a determinar iniciativas comerciales multilaterales alternativas con visos de viabilidad y compararlas con la reanudación de las negociaciones de la Ronda de Doha. De esa manera por lo menos se contaría con elementos para tomar decisiones al comparar las alternativas, y la cuestión no quedaría reducida a si abandonar, o no, la Ronda de Doha. Los encargados de formular políticas podrían decidir entonces dejar sin efecto las actuales propuestas de la Ronda de Doha y, en ese caso, la posibilidad de poner formalmente término a la Ronda de Doha podría quedar reducida a una cuestión de presentación. Para orientar la identificación y evaluación de iniciativas comerciales multilaterales alternativas a las presentes propuestas de la Ronda de Doha el profesor Evenett señaló tres atributos que esas alternativas deberían tener, a saber, pertinencia sustancial (a los objetivos de la OMC y de sus Miembros), viabilidad política y aplicación factible. Cabría iniciar un proceso en virtud del cual se podrían proponer un determinado número de alternativas para analizarlas desde el punto de vista de su compatibilidad con los tres atributos mencionados. Para ese proceso habría que contar con el concurso de una amplia gama de expertos y no sería necesario limitarlo a los Miembros de la OMC, aunque éstos serían los destinatarios finales y los encargados de formular decisiones. El Director General de la OMC podría desempeñar un cometido muy útil al reunir y resumir las diferentes perspectivas viables, para luego, en su caso, presentar un informe al Consejo General de la OMC, más o menos en torno al primer semestre de 2009.

(c) Profesor Robert Wolfe, School of Policy Studies, Queen's University

El profesor Wolfe comenzó reconociendo que algunos observadores reaccionaban ante los retrasos ocasionados por el consenso y el todo único con frustración y se preguntaban: ¿Deben los Acuerdos de la OMC seguir siendo un todo único? ¿Debe toda negociación ser parte de una ronda? ¿Debe toda ronda constituir un todo único? Su respuesta era afirmativa. En caso contrario, ¿podrían los Miembros actuales y los nuevos elegir los acuerdos existentes o nuevos que más les gustasen? ¿Por qué -se preguntó– sería bueno dejar de combatir la fragmentación y la discriminación? El todo único era, simultáneamente: 1) un concepto jurídico que mantenía la coherencia de los acuerdos (véase el párrafo 4 del Acta Final); 2) una norma multilateral que garantizaba un trato NMF general; 3) un instrumento para la

adopción de decisiones que obligaba a establecer coaliciones de amplia base en Ginebra y en los países; y 4) un concepto económico para gestionar las consecuencias relacionadas con la distribución.

Ante ese panorama, el profesor Wolfe propuso cinco grupos de criterios analíticos para evaluar si cabía añadir al todo único una determinada cuestión desde la perspectiva de una buena estructura institucional: A. Propósito de la OMC; B. Naturaleza de la cuestión; C. Compatibilidad con la OMC; D. Función del Estado; E. Resonancia interna. ¿Qué debía contener, en consecuencia, el todo único? Debía contener un paquete equilibrado de cuestiones cuyas externalidades políticas no se pudieran gestionar unilateralmente, con inclusión de algo para todos los gustos, norte y sur, importadores y exportadores (incluso en el interior de los Miembros). Debía incluir el comercio de mercancías, especialmente agrícolas; el comercio de intangibles, especialmente los servicios; y debía contribuir a promover el desarrollo y limitar el cambio climático.

(d) Excmo. Sr. Guillermo Valles Galmés, Embajador del Uruguay ante la OMC

El Embajador Valles Galmés respondió a las observaciones de los tres primeros oradores y señaló que el todo único había sido un dispositivo útil tanto para el sistema comercial como para el proceso de las negociaciones. El todo único permitía negociar temas que en otro tiempo estaban vedados, en particular la agricultura en la Ronda Uruguay y las subvenciones a la pesca en la Ronda de Doha. El todo único también era pertinente para abordar la cuestión de la fragmentación del sistema comercial, riesgo que se podría exacerbar por un exceso de geometría variable. Se necesitaba realismo, y el orador veía con preocupación que los Miembros, seducidos por las posibilidades del regionalismo, hubieran infravalorado los riesgos de un fracaso de la Ronda. En conclusión dijo que el todo único seguiría siendo un instrumento útil, incluso para futuras negociaciones.

2. Preguntas y observaciones del público

Las intervenciones suscitaron muchas preguntas interesantes del público en torno a la cuestión de si era posible un todo único para Doha, la relación entre el todo único y los acuerdos de la Unión Europea con los países ACP, la relación entre reforma unilateral y todo único, la capacidad de los países en desarrollo para negociaciones directas, y cuál resultaría ser el significado del todo único en la Ronda de Doha.

3. Conclusiones y camino a seguir

¿Contribuía el todo único a gestionar la globalización? Como principio, reducía la incertidumbre acerca del núcleo y las fronteras del sistema comercial y estabilizaba las expectativas acerca de cuáles eran las normas de comportamiento que se debían seguir para ser Miembro de pleno derecho. El moderador convino con los panelistas en que seguía siendo un instrumento de negociación útil, aunque presentara problemas; pero quedaba por ver si sería posible un todo único amplio para la Ronda de Doha.

H. Estrategias coherentes de liberalización comercial – Políticas participativas, acuerdos regionales y compatibilidad con el sistema de la OMC, *Sesión organizada por el Centro Europeo de Economía Política Internacional (ECIPE)*

Informe redactado por el Centro Europeo de Economía Política Internacional (ECIPE)

Resumen

El Centro Europeo de Economía Política Internacional (ECIPE) propuso un panel para examinar de qué modo se podría conseguir que las medidas de liberalización emprendidas fuera del marco de la OMC sirvieran de apoyo al sistema multilateral.

En el curso de la sesión se examinaron las siguientes cuestiones:

- *¿Complementan, refuerzan o socavan el sistema de la OMC los esfuerzos de liberalización del comercio emprendidos al margen de la OMC?*
- *¿Existen conflictos directos o indirectos entre diferentes niveles de liberalización?*
- *Ante la ola de acuerdos bilaterales, especialmente en Asia, ¿está en peligro el orden basado en Ginebra?*
- *¿Queda inutilizado el sistema de concesiones recíprocas que representa el marco de la OMC por la liberalización unilateral autónoma?*
- *¿Cuál debe ser el propósito de la OMC en el futuro, y qué puede ser?*

1. Intervenciones de los panelistas

Fredrik Erixon, co-Director del ECIPE abrió la sesión y actuó de moderador.

(a) Dr. Razeen Sally, Director del ECIPE

El Dr. Razeen Sally destacó las cuestiones estratégicas a mediano plazo del sistema mundial de comercio en el contexto "de después de Doha", es decir, con un horizonte de cinco a diez años. Anunció que pondría fin a su intervención con preguntas clave, en lugar de respuestas detalladas. El Dr. Sally no creía que la Ronda de Doha pudiera terminar con éxito. A su juicio, las negociaciones comerciales ofrecían un rendimiento decreciente en todos los niveles: multilateral, bilateral y unilateral. Consideró que la tendencia consistía en que el programa de normas sería más importante que el programa de acceso a los mercados. Uno de los retos clave que se plantearían sería el de "dotar de contenido multilateral al regionalismo", o cómo extender los beneficios de la liberalización emprendida en el plano regional a otros países en un ámbito mundial. Por último, preguntó cómo se podría mantener el auge de la liberalización autónoma unilateral, especialmente en cuestiones de reglamentación y al otro lado de la frontera, de manera que se reforzase mutuamente con el sistema multilateral.

En cuanto a la OMC, señaló que dos esferas clave de éxito evidente eran las adhesiones de nuevos Miembros y el Mecanismo de Solución de Diferencias. Un "fracaso" era el de lograr más liberalización. Ello se debía a tres desviaciones estructurales: i) el programa que estaba en la mesa de negociación se había hecho más amplio y más profundo; ii) el círculo negociador se había ampliado (más Miembros); y iii) el proceso de negociación se había politizado mucho más.

El orador consideró altamente improbable que el sistema de la OMC tuviera en el futuro resultados sustanciales en materia de liberalización del comercio. Especialmente porque cada vez tenía que enfrentarse a más obstáculos reglamentarios "de segunda generación", obstáculos "dentro de las fronteras", particularmente en los servicios. A su entender, se debía modificar el sistema de la OMC para que se pudiera poner fin a la presente obstrucción.

El Dr. Sally propuso entre otros los siguientes medios:

- Que no se celebrasen más rondas. Los avances en negociaciones comerciales deberían ser acumulativos, con modos y fines adecuados. Las negociaciones deberían ser sectoriales e independientes.
- Sería necesario desglosar el todo único.
- La concesión de trato especial y diferenciado debería hacerse "*de facto*", no "*de jure*".
- En consecuencia, el futuro de la OMC sería de "geometría variable".

Contando la Unión Europea como un conjunto, aproximadamente 30 Miembros de la OMC representaban el 90 por ciento del comercio mundial. Diez Miembros de la OMC (contando como uno a la Unión Europea) absorbían el 70 por ciento del comercio mundial. A mediano plazo, ese grupo básico tendría que centrarse más en cuestiones de normas que en el acceso a los mercados. Esas normas abarcarían subvenciones, administración aduanera, medidas comerciales correctivas, etc. En esas esferas estaban apareciendo fuertes y crecientes intereses mutuos identificables, que se situaban principalmente en torno a cuestiones de transparencia, no discriminación y operacionales. La cuestión de la aplicación consistiría en si las normas habrían de ser justiciables o si debían someterse a examen entre iguales (según el modelo de la OCDE).

En cuanto a la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales y regionales de libre comercio o preferenciales, el orador afirmó que la mayoría de esos acuerdos carecía de sustancia comercial; que tenían efectos de desviación del comercio y que complicaban y recargaban el comercio (efecto "spaghetti bowl"), y que por lo general estaban confeccionados para determinadas empresas. Por consiguiente, eran parte de una pauta de réditos menguantes de las negociaciones comerciales, especialmente en lo que se refería a las normas. Las preguntas eran las siguientes: ¿Cómo se podría llevar adelante la cooperación bilateral sobre cuestiones reglamentarias si no es fuera de las negociaciones comerciales? El Dr. Sally recordó que existía el "método de liberalización estilo siglo XIX" que el Reino Unido encabezó: liberalización unilateral, de abajo arriba. Las cifras del Banco Mundial

demostraban que, en su mayor parte, la liberalización comercial (65 por ciento) en el decenio de 1990 tuvo lugar autónomamente, o "unilateralmente". Ese era principalmente el caso de China, aunque también de Viet Nam. El método unilateral funcionó fructíferamente en combinación con la OMC. El problema presente era que se había ralentizado el ritmo de la liberalización unilateral; que había una emergente reacción.

Los retos principales en el momento presente eran:

- cómo renovar el empuje de la liberalización autónoma, especialmente cuando se trataba de reglamentos dentro de las fronteras. La clave era China. La liberalización autónoma de China había desatado una significativa corriente de emulación en el resto de Asia y en el mundo emergente. Era crucial mantener ese empuje en China. Pero también era crucial para la Unión Europea o para los Estados Unidos, que debían mantener abiertas sus fronteras y abstenerse del proteccionismo;
- cómo reforzar las políticas económicas y comerciales nacionales con medidas que mejorasen el clima de inversión; y
- cómo crear un vínculo mutuamente fortalecedor entre el plano unilateral y el multilateral/OMC.

(b) Rengang Huang, Ministro Consejero, Misión Permanente de China ante la OMC

Rengang Huang hizo ciertas apreciaciones acerca de la idea de que había falta de estrategias coherentes entre el plano de la OMC, los acuerdos bilaterales y regionales y la liberalización autónoma; o la razón de que fuera difícil llegar a una convergencia de opiniones. En el caso de China, el sistema multilateral desempeñaba un papel muy importante en la liberalización interna china. Proporcionaba orientación, criterios, elementos de comparación, servía como catalizador de las reformas, etc. La liberalización de China tras su adhesión a la OMC no se había detenido. Incluso continuaba en la actualidad. El proceso de adhesión de China había durado 15 años, durante los cuales China tuvo que promulgar muchas leyes nuevas. Los derechos comerciales aumentaron espectacularmente en China (el número de empresas autorizadas a comerciar pasó de 1.000 a 400.000 en aquel período). Señaló que ahora se le achacaba a China que comerciaba demasiado.

Huang destacó también que, si bien se decía que la OMC es multilateral, no se trata de un sistema verdaderamente universal. Había algunos importantes actores que todavía no eran miembros, como Rusia y Ucrania. ¿Tenía sentido colocar a la OMC en la cima de la jerarquía del sistema internacional de comercio? El cometido de la OMC de hecho estaba limitado en sus efectos para promover la liberalización y el crecimiento económico.

Por lo que respecta a la liberalización autónoma de China, con inclusión de la inversión y de algunos servicios, abarcaba más sectores que los Acuerdos de la OMC. Aspirar a la coherencia sería una tarea interminable. La liberalización autónoma era algo que ocurría todos los días en cualquier lugar. Los Miembros de la OMC tenían derecho a adoptar cualquier estrategia de liberalización que estimasen propicia para su desarrollo, para su crecimiento y para mejorar su nivel de vida.

A propósito de "dotar de contenido multilateral al regionalismo", Huang afirmó que existiría una coexistencia de varias disposiciones, que podían fortalecerse mutuamente. Se podían ensayar programas piloto, experiencias innovadoras, primero en el plano local y luego infundirles multilateralismo.

En cuanto a los cambios de política examinados en la OMC, el orador se preguntó si se les podía considerar "liberalización". A su juicio, había diferentes intereses implicados. "Globalización" no se refería solamente a políticas comerciales. Por ejemplo, las cuestiones del medio ambiente y del clima planteaban un problema. Algunos Miembros de la OMC deseaban que se adoptasen normas en esos temas

(c) Profesor Patrick Messerlin, Groupe Economie Mondiale, Facultad de Ciencias Políticas, París

La intervención del profesor Messerlin se centró en la cuestión del liderazgo en la OMC y de cómo "reinstrumentar" y "flexibilizar" la OMC con miras a que pudiera funcionar mejor en lo sucesivo.

El profesor Messerlin destacó el hecho de que faltase liderazgo en la OMC. Pero no había pruebas reales de que hubiera menos apoyo en la opinión pública, o más grupos de presión anticomercio, o que la empresa estuviera más ausente. Lo importante era el hecho de que en países Miembros de la OMC importantes hubiera crecientes dificultades para oponerse a pequeños grupos de interés. Por ejemplo, el Senado de los Estados Unidos concedía a los estados agrícolas más peso del que deberían tener. En años recientes, las mayorías gubernamentales se habían reducido. Citó los ejemplos de las últimas elecciones presidenciales en los Estados Unidos, las tendencias en las mayorías tanto en el Congreso como en el Senado estadounidense. En Francia, también se habían reducido las mayorías presidenciales, y lo mismo ocurría en las elecciones al Bundestag alemán. Los gobiernos tendían a cortejar a grupos pequeños de interés que podían apoyar a sus mayorías desde el margen. Eso jugaba a favor del sesgo contrario al libre comercio y dificultaba más las negociaciones internacionales. El segundo problema era que ese sesgo anticomercial creciente chocaba con un programa de la OMC que cada vez se ampliaba más.

El profesor Messerlin también hizo hincapié en que, pese a la presente crisis de la Ronda de Doha, en comparación con otras rondas anteriores del GATT la actual no era menos "productiva". La productividad de una ronda se medía como "el equilibrio entre la fórmula liberalización y las fórmulas excepciones en términos de reducciones arancelarias netas".

Lo que la OMC necesitaría era:

- Centrarse en el núcleo fundamental del cometido de la OMC: acceso al mercado. La inversión se podía abordar mejor en el FMI o en el BPI.
- "Pelar la cebolla" en lo referente al acceso al mercado de mercancías: tratar una cuestión tras otra.

- Acceso al mercado de servicios: buscar acuerdos plurilaterales.
- La OMC debería apostar por rondas más breves y más frecuentes. Había problemas de orden interno nacional (los conflictos entre el Presidente y el Congreso en los Estados Unidos, por ejemplo). Se debería poner en cuestión el todo único. Tuvo vigencia en 1995, pero actualmente las exenciones de grupos lo estaban socavando.
- Buscar la posibilidad de discriminar positivamente, a través del "plurilateralismo abierto de la OMC".

(d) Roderick Abbot, ex Director General Adjunto de la OMC

Roderick Abbot se fijó en la cuestión de los acuerdos regionales y en la medida en que representaban una amenaza para el sistema multilateral.

Abbot recordó a los presentes que la OMC no era un "sistema NMF sobre la base del artículo I". El artículo I estipulaba un práctica incondicional del trato de la nación más favorecida. Pero siempre había habido excepciones: el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo en el GATT, y los sistemas preferenciales como la iniciativa Todo menos armas y la AGOA, aparte de que durante mucho tiempo la agricultura había estado excluida. Lo interesante era que los padres fundadores del GATT habían arbitrado el artículo XXIV del GATT, que permitía acuerdos regionales.

Los acuerdos regionales estaban ahí, eran simples "evidencias". Eran discriminatorios por definición. No existían para ellos disciplinas operacionales. Estaban ahí para quedarse.

Los encargados de formular políticas no se deberían centrar tanto en "multilateralizar" los beneficios otorgados con carácter preferencial por acuerdos regionales o bilaterales. No estaba realmente en discusión si los acuerdos de libre comercio eran legítimos o legales. Lo que es más importante era su contenido y luego evaluar si se podían adaptar al plano de la OMC. El orador recomendó en particular que se analizasen los acuerdos que van más allá de lo requerido por la OMC, como el TLCAN, los acuerdos bilaterales de la Unión Europea, o los acuerdos de libre comercio de Chile, que contaban con elementos importantes que trascendían la OMC.

2. Conclusiones y camino a seguir

Tras un debate con el público, el presidente del panel puso fin a la sesión diciendo que los puntos principales que se habían suscitado eran los siguientes:

- la OMC debería dirigirse hacia menos objetivos ambiciosos;
- los acuerdos comerciales regionales no estaban fundamentalmente en contradicción con el espíritu del multilateralismo; y
- la verdadera liberalización tenía lugar unilateralmente.

I. Solución de diferencias en la OMC: ¿un medio para lograr la coherencia?, *Sesión organizada por el Centro para el Derecho Ambiental Internacional (CIEL)*

Informe redactado por el Centro para el Derecho Ambiental Internacional (CIEL)

Resumen

El marco jurídico internacional está cada vez más fragmentado. Los Miembros de la OMC han tenido en gran medida éxito en negociar soluciones multilaterales explícitas acerca de la coherencia, pasando parte de la responsabilidad a grupos especiales de solución de diferencias y al Órgano de Apelación. Se necesita claridad para fomentar la coherencia entre la OMC, los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (los AMUMA), los acuerdos comerciales regionales y otros instrumentos jurídicos (incluidos los relativos a derechos humanos y los laborales).

Entre las preguntas planteadas en el curso de la sesión están las siguientes: ¿Desempeñan los grupos especiales y el Órgano de Apelación un cometido en el fomento de la coherencia entre la OMC y otros instrumentos de derecho internacional? Si desempeñan ese cometido, ¿lo ejercen suficientemente bien? ¿Cuál es la experiencia hasta el momento, considerando asuntos y decisiones específicos? ¿Cómo deberán abordar futuros grupos especiales de la OMC la interrelación entre las normas de la OMC y otros ordenamientos jurídicos internacionales? ¿Constituyen la transparencia y la participación pública instrumentos procedimentales útiles para mejorar la coherencia en el contexto de la solución de diferencias en la OMC? De ser así, ¿cómo deben mejorarse?

1. Intervenciones de los panelistas

Inició el debate la Presidenta del panel, Mina Mashayekhi, de la UNCTAD

(a) Brendan McGivern, de White and Case

De Estados Unidos – Camarones a CE – Productos biotecnológicos: Panorama general del debate sobre comercio y medio ambiente en la jurisprudencia de la OMC

Según Brendan McGivern, el debate sobre incorporación en la OMC era un subtema de otro más amplio: cuál era la función del derecho internacional público en la solución de diferencias dentro de la OMC, y qué lugar correspondía al derecho de la OMC en el sistema de derecho internacional público. Explicó el orador que durante la mayor parte del período posterior a la Guerra Mundial, el GATT se encontraba en una "caja cerrada". En 1996, el Órgano de Apelación de la OMC dictaminó en el asunto de la gasolina reformulada que los Acuerdos de la OMC no se debían interpretar en "aislamiento clínico" del derecho

internacional. Por eso, McGivern se preguntó si 10 años después la OMC se encontraba todavía en "aislamiento clínico". La opinión mayoritaria era afirmativa. De hecho no había conseguido llegar más que hasta el "estacionamiento" del derecho internacional en sentido amplio. McGivern ofreció seguidamente un panorama general y resúmenes sucintos de algunos de los asuntos más importantes de la OMC, vinculando los principios amplios del derecho internacional a los asuntos "comercio y", en particular las diferencias comerciales dentro de la OMC sobre comercio y medio ambiente.

En *CE – Hormonas*, señaló McGivern que ese asunto, relativo a la prohibición aplicada por las CE a la importación de carne de vacuno tratada con hormonas, era importante, entre otras cosas, porque había dado la primera respuesta a la pregunta: ¿Cuál es el nivel exigible de pruebas científicas que un gobierno necesita antes de actuar? El Órgano de Apelación respondió que un gobierno no necesitaba basar su argumentación en una opinión científica mayoritaria, sino que debía hacerlo en buena fe sobre la base de opinión científica respetable, aunque esa opinión fuera científicamente minoritaria. Eso convenía a los gobiernos, señaló McGivern, porque si no existía consenso científico sobre un determinado asunto, los gobiernos podían no obstante actuar basándose en una opinión minoritaria respetable como fundamento de su MSF. La segunda resolución interesante estaba relacionada con el principio de precaución. En ese asunto el Órgano de Apelación eludió la cuestión diciendo que incluso si el principio de precaución era un principio emergente del derecho internacional o del derecho ambiental internacional consuetudinario, no era necesario aplicarlo en aquel asunto porque no tendría precedencia sobre las disposiciones sanitarias y fitosanitarias.

En *Estados Unidos – Camarones,* McGivern explicó que el Congreso de los Estados Unidos había puesto restricciones a la importación de camarón recogido en condiciones que pudiera causar daño a las tortugas marinas, especie amenazada. Si bien el Órgano de Apelación encontró que se había infringido el artículo XI del GATT, también consideró que cabía encontrar refugio en el párrafo g) del artículo XX. Ahora bien, la prohibición seguía siendo incompatible con la cláusula de encabezamiento del artículo XX, ya que se aplicaba de manera arbitraria y discriminatoria. Uno de los puntos interesantes de análisis era la manera en que interpretar la frase "recursos naturales agotables". El Órgano de Apelación resolvió que el término se debía interpretar en base a "las preocupaciones contemporáneas de la comunidad de naciones". McGivern señaló que algunos países en desarrollo habían alegado que no podían encontrar lugar en los acuerdos de la OMC para esa interpretación con "criterio evolucionista". El segundo punto importante en ese asunto se refería a la aplicación arbitraria y discriminatoria de la prohibición. Se consideró que la prohibición no cumplía con lo dispuesto en la cláusula de encabezamiento del artículo porque era rígida y tenía efecto "coercitivo", pues requería que otros países aplicaran la misma y no otras medidas comparables. En consecuencia, los Estados Unidos tuvieron que modificar ese aspecto de la medida.

CE – Amianto, explicó McGivern, hizo referencia a una impugnación del Canadá, que no prosperó, contra la prohibición que habían aplicado las Comunidades Europeas a la

importación y utilización de amianto. Al examinar si la medida estaba justificada en el contexto de la excepción relativa a la salud en el párrafo b) del artículo XX del GATT, el Órgano de Apelación destacó la importancia de proteger la salud y la vida de las personas, y un objetivo tan importante facilitó la determinación de que la medida era "necesaria". No obstante, no estaba claro de qué manera se aplicaba a la invocación del párrafo b) del artículo XX para proteger el medio ambiente.

Japón – Manzanas, señaló McGivern era un caso importante por una alegación que de hecho se rechazó. El Japón alegó que cuando un gobierno hace una evaluación de pruebas científicas, se debía conceder cierta deferencia a ese respecto. El Órgano de Apelación estimó lo contrario y resolvió que no veía nada en el artículo 11 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias por el que se debiera conceder deferencia alguna al Estado Miembro. Antes al contrario, resolvió que el artículo 11 del Entendimiento imponía una norma de un examen objetivo.

McGivern hizo una referencia rápida al aspecto más importante del asunto *CE – Productos biotecnológicos*, que luego trataría más ampliamente Bernasconi-Osterwalder. En resumen, las CE aplicaron una prohibición a la importación de productos genéticamente modificados. Parecía un caso en el que la OMC se abstendría. Sin embargo, el Grupo Especial rechazó la petición de las CE de que se tuviera en cuenta el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Protocolo del Convenio para justificar su prohibición. Fundamentándose en el párrafo 3)c) del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el Grupo Especial resolvió que, a menos que todos los Miembros de la OMC fueran miembros del AMUMA, éste no tendría que tenerse en cuenta en una diferencia dentro de la OMC como "norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes".

McGivern también se refirió brevemente al asunto pendiente *Brasil – Neumáticos recauchutados*, que luego trataría más ampliamente Dytz. El asunto consistía en una acción de las CE contra la prohibición brasileña de importar neumáticos usados y recauchutados, en un intento de combatir el enorme problema de desechos que originaban, el cual tenía consecuencias para la salud de las personas y para el medio ambiente, ya que se convertían en combustible para incendios forestales y criaderos de mosquitos. McGivern planteó dos cuestiones. Primera, por necesidad, el Grupo Especial había evaluado la capacidad del Brasil para aplicar otras medidas que las actualmente utilizadas para controlar los desechos de los neumáticos, y decidió que el Brasil no podía sostenerlas. Fundamentalmente, hizo referencia a la vieja máxima de la OMC en el asunto de las hormonas de carne de vacuno consistente en hacer evaluaciones en el "mundo real en que viven, trabajan y mueren las personas", más que en una situación "ideal". Sería interesante observar si el Órgano de Apelación mantendría esa resolución, en particular porque estaba relacionada con la cuestión de lo que se podía considerar como medida alternativa "razonablemente disponible" para un gobierno. Al parecer, el criterio del Grupo Especial entrañaba que la cuestión podía estar, al menos en parte, en función del nivel de desarrollo de un gobierno. El segundo punto interesante se refería a la aplicación discriminatoria de la introducción del artículo XX del GATT. Las CE alegaban fundamentalmente que la prohibición no era completa, ya que existía

una fisura por la que entraban en el Brasil neumáticos usados y recauchutados procedentes de países del MERCOSUR y que, en consecuencia, la aplicación era discriminatoria. En ese particular, el Grupo Especial tenía en cuenta las consecuencias de la medida en el mundo real, diciendo que la importación de neumáticos, por orden judicial, se desarrollaba "en tales cantidades que se socavaba de manera significativa los resultados del objetivo declarado del Brasil". En otras palabras, el Grupo Especial aplicaba esencialmente una prueba de "efectos comerciales" para determinar si se cumplían las disposiciones de la introducción del artículo. Dicha decisión estaba actualmente pendiente de apelación.

Para concluir, McGivern señaló que algunos esperaban que el derecho de la OMC se convirtiera en parte de un derecho internacional más amplio, pero añadió que probablemente los Miembros no deseaban tal cosa. Ahora bien, McGivern enfatizó que eso no significaba que los AMUMA no tuvieran un cometido en procedimientos de solución de diferencias en la OMC. McGivern señaló dos cuestiones que se deberían analizar y debatir cuando se tratara de las relaciones OMC-AMUMA. Primera, un examen, largamente demorado, sobre los espacios para multilateralismo y unilateralismo. Por ejemplo, en el asunto *Estados Unidos – Camarones*, el Órgano de Apelación reprendió a los Estados Unidos por su acción unilateral. Segunda, los gobiernos deberían tener margen para emprender unilateralmente medidas ambientales legítimas cuando fuera necesario, incluso aunque no existiera un AMUMA vigente. Si se ejecutase correctamente, una medida unilateral debía poder ajustarse a las disposiciones del artículo XX.

(b) Nilo Dytz[28], Misión Permanente del Brasil en Ginebra

Comercio, salud y medio ambiente: la experiencia brasileña en el asunto neumáticos recauchutados

Nilo Dytz señaló que su presentación era un testimonio personal y que, en consecuencia, sus comentarios no debían entenderse como la posición oficial del Gobierno brasileño. También enfatizó que trataría de ser lo más neutral posible para no influir indebidamente en modo alguno en el Órgano de Apelación.

Dytz señaló que el asunto *Brasil – Neumáticos recauchutados*, que en el momento actual estaba sometido a apelación, había recibido atención especial cuando se inició debido a las cuestiones de salud y medio ambiente que planteaba. Por esa razón existía un considerable interés en la sociedad civil, tanto en el Brasil como en Europa. No obstante, Dytz dijo que existía un "cierto grado de sospecha" en la sociedad civil respecto de la defensa medioambiental que el Brasil hacía de una medida de restricción del comercio, sospecha general y frecuentemente observada también en otros Miembros cuando un país trataba de defender una medida restrictiva del comercio basándose en motivos de

28 El Sr. Dytz señaló que su intervención tenía carácter de testimonio personal. En consecuencia, sus comentarios no se debían entender como la posición oficial del Gobierno del Brasil. Subrayó también que trataría de ser tan neutral como fuese posible para no influir indebidamente en modo alguno en el Órgano de Apelación.

salud y medioambientales. El asunto en cuestión constituía la primera vez que un país en desarrollo defendía una medida comercial por motivos de salud y del medio ambiente, y demostraba claramente que la protección medioambiental no era una cuestión que afectase exclusivamente a los países desarrollados.

Cada año, mil millones de neumáticos llegaban al final de su vida útil, 40 millones de las cuales estaban en el Brasil. No existía una solución sencilla para la gestión y eliminación de cantidades tan enormes de neumáticos usados. Era especialmente difícil tratar el problema de los desechos de manera que fuera inocua para el medio ambiente. Se denunciaron cuatro medidas en el asunto, pero la más importante era la prohibición de importar neumáticos recauchutados. Las CE alegaron que la prohibición infringía los artículos I y XIII del GATT. El Brasil reconocía que, aunque la prohibición no era compatible con aquéllos, podía justificarse no obstante en virtud de las excepciones previstas en el párrafo b) del artículo XX del GATT. Habida cuenta de los problemas de salud y medioambientales que provocaban los neumáticos de desecho, era necesario aplicar la prohibición. El Grupo Especial se mostró de acuerdo y dijo que la medida era necesaria para proteger la salud y la vida de las personas. Pero la medida era incompatible con la cláusula de encabezamiento del artículo XX del GATT, ya que todavía se permitían algunas importaciones de neumáticos usados en virtud de mandamientos judiciales, que el gobierno todavía estaba litigando en los tribunales. En lo relativo a las pequeñas cantidades de importaciones de neumáticos recauchutados procedentes del MERCOSUR, el Grupo Especial determinó que la prohibición no constituía una restricción injustificable del comercio.

Para volver a los debates en el Grupo Especial, Dytz señaló que el Grupo Especial había hecho referencia a estudios y directrices relativas a los desechos de neumáticos en el marco del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. Señaló que la relación entre el régimen de la OMC y otros instrumentos jurídicos internacionales se podía considerar mejor desde una perspectiva histórica, una perspectiva paciente. Enfatizó que era importante aspirar a un nivel de integración muy elevado y amplio. La interacción de diferentes formas de legislación internacional era todavía un terreno muy nuevo. Pero en general Dytz afirmó que no parecía haber muchas razones para tener más de un "derecho internacional" y que, a medida que se avanzaba, habría cada vez más oportunidades para una interacción entre ellos, para que "actuasen conjuntamente".

(c) Sra. Natalie Bernasconi-Osterwalder, Centro de Derecho Ambiental Internacional

CE – Productos biotecnológicos: Fragmentación del derecho internacional versus apoyo mutuo

La intervención de la Sra. Natalie Bernasconi se centró en la decisión del Grupo Especial en el asunto *CE – Productos biotecnológicos*. Observó que la decisión adoptada en ese asunto no tenía la fuerza jurídica de una decisión del Órgano de Apelación, pero era no obstante muy importante porque ponía en duda el criterio adoptado por el Órgano de Apelación

en el asunto *Estados Unidos – Camarones*. Dijo que la decisión en el asunto *Productos biotecnológicos* debía servir de alarma para ambientalistas y negociadores que sostenían que la interrelación entre medio ambiente y comercio había quedado resuelta mediante la solución de diferencias, en particular con la decisión en el asunto *Estados Unidos – Camarones*. Observó que, en contraste con lo resuelto por el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos – Camarones*, el Grupo Especial en el asunto *Productos biotecnológicos* desdeñó en gran medida la pertinencia e importancia de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMUMA).

En el asunto *CE – Productos biotecnológicos*, las CE pidieron al Grupo Especial que tuviera en cuenta dos tratados que se referían precisamente al comercio de productos biotecnológicos, cuestión fundamental de la diferencia *CE – Productos biotecnológicos*. Dichos tratados eran: el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y el Protocolo sobre la Diversidad Biológica. La Sra. Bernasconi subrayó que ambos instrumentos tenían una amplia aceptación: el CDB contaba con 190 firmantes y el Protocolo con 140.

Para determinar si esos AMUMA debían tenerse en cuenta, y de qué manera, el Grupo Especial, de conformidad con jurisprudencia anterior, se basó en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, para la interpretación convencional. El Grupo Especial fue directamente al párrafo 3)c) del artículo 31 de la Convención, que orientaba a los jueces a que tuvieran en cuenta "toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones *entre las partes*". Interpretó esa referencia en el sentido de que el párrafo 3) c) del artículo 31 ordenaba a los intérpretes del tratado a que tuvieran en cuenta tratados ajenos a la OMC solamente cuando éstos estuvieran ratificados por *todos* los Miembros de la OMC. La consecuencia de ese criterio era que nunca se debía tener en cuenta un AMUMA de acuerdo con aquella disposición porque hasta la fecha ningún AMUMA había sido ratificado por todos los Miembros de la OMC. La Sra. Bernasconi observó que, en vista de la no existencia de un acuerdo en cuanto al ámbito de aplicación del párrafo 3)c) del artículo 31 entre los especialistas en derecho internacional, era muy sorprendente que el Grupo Especial se extendiera ampliamente en su significado y alcance. En un informe de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) se calificó de problemática la interpretación que hacía el Grupo Especial en el asunto *CE – Productos biotecnológicos* debido a la "escasa probabilidad de una congruencia precisa entre los miembros de las convenciones multilaterales más importantes" y se señaló que el resultado sería el aislamiento de los acuerdos multilaterales como "islas" que no permiten referencia alguna *inter se* en su aplicación.

A fin de contextualizar el criterio del Grupo Especial en el marco de la jurisprudencia de la OMC, Bernasconi hizo referencia al criterio que aplicó el Órgano de Apelación a la interrelación entre la OMC y la legislación ajena a ésta en el asunto *Estados Unidos – Camarones*. El Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos – Camarones* no hizo mención del párrafo 3) c) del artículo 31 y sólo se refirió al párrafo 1) del artículo 31, según el cual los términos de un tratado deben interpretarse de conformidad con el "sentido corriente" que debía darse a sus términos "en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su

objeto y fin". En ese sentido, el Órgano de Apelación, para su análisis e interpretación del artículo XX del GATT, entendió los AMUMA como parte del contexto y objeto y propósito de los términos que iba a interpretar, a pesar de la composición del tratado que era ajeno a la OMC. Específicamente, el Órgano de Apelación tuvo en cuenta los conceptos de desarrollo sostenible, multilateralismo (con inclusión de AMUMA específicos) y el apoyo mutuo entre comercio y medio ambiente, según se incorporaban en el preámbulo del *Acuerdo sobre la OMC* y recogidos en asuntos subsiguientes dentro de la OMC, como la *Decisión sobre comercio y medio ambiente* y la creación del Comité de Comercio y Medio Ambiente.

Eso contrastaba con el criterio del Grupo Especial en el asunto *CE – Productos biotecnológicos*, que se basaba primordialmente en el párrafo 3) c) del artículo 31 y sólo marginalmente en el párrafo 1) del artículo 31. El Grupo Especial en el asunto *Productos biotecnológicos* manifestó que *podría*, si así lo considerase útil, tener en cuenta tratados independientemente de su grado de ratificación. No obstante, mientras que el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos – Camarones* destacó la importancia de los esfuerzos multilaterales para proteger el medio ambiente y se centró en el contexto, objeto y propósito de los Acuerdos de la OMC, el Grupo Especial en el asunto *Productos biotecnológicos* comparó el cometido de los tratados ambientales al de los diccionarios, y señaló que "esas normas no se tendrían en cuenta por ser normas jurídicas, sino más bien porque proporcionan pruebas del significado ordinario de los términos de la misma manera que lo hacen los diccionarios". La CDI, también en ese caso, criticó el criterio adoptado y calificó de inadecuada la comparación del derecho internacional con los diccionarios.

En fin de cuentas, el Grupo Especial en el asunto *Productos biotecnológicos* y el Órgano de Apelación en el asunto *Estados Unidos – Camarones* habían adoptado criterios interpretativos diferentes. En algunos casos, ambos criterios podían llevar a idéntico resultado y cabía argumentar que el método más conciliador del Órgano de Apelación no habría modificado el resultado en ese asunto específico. No obstante, también era posible que aquellos criterios condujesen a resultados radicalmente diferentes. Bernasconi se mostró partidaria del criterio adoptado por el Órgano de Apelación y señaló que, después de todo, la interpretación de tratados implicaba que cuando había más de una interpretación posible el intérprete debía elegir entre las posibles opciones. En el contexto del comercio y el medio ambiente, en el que una opinión se ajustaba a otros esfuerzos y normas multilaterales, ¿no sería lógico, habida cuenta de los objetivos de la OMC y el concepto de apoyo mutuo, optar por una interpretación que daría cabida a normas y enfoques recogidos en los AMUMA pertinentes?

(d) Profesor Joost Pauwelyn, Instituto Superior de Estudios Internacionales, Ginebra

Comercio y ... : Soluciones negociadas frente a intervención judicial, México – Bebidas no alcohólicas y consideraciones hipotéticas sobre mano de obra y derechos humanos

El profesor Joost Pauwelyn inició su intervención señalando que la cuestión de la coherencia sistémica en el mecanismo de solución de diferencias de la OMC trascendía los límites del contexto del comercio y el medio ambiente: se planteaba en cada uno de los casos en que el derecho de la OMC se imbricaba con otras normas de derecho internacional. Según la "ortodoxia" de la OMC, el hecho de que el Órgano de Apelación recurriera a normas ajenas al contrato de la OMC sería una forma de activismo judicial, en tanto que hacer caso omiso de aquellas normas sería plegarse al interés político. El profesor Pauwelyn pidió invertir ese concepto. Alegó que hacer caso omiso de acuerdos de Miembros de la OMC simplemente porque no se habían concertado en el marco de la OMC en Ginebra era el verdadero activismo. El criterio opuesto realzaría la coherencia sistémica, además de promover la coherencia dentro de la OMC (por ejemplo, mediante los artículos XX, XXI y XXIV del GATT) y permitiría hacer referencia a acuerdos políticos fuera de la OMC.

Según el profesor Pauwelyn, el Órgano de Apelación había utilizado "puertas falsas" para tener en cuenta lo que ocurría fuera del ámbito de la OMC. Veía con preocupación que el Órgano de Apelación hiciera referencia a tratados que no habían sido ratificados por los Miembros de la OMC en ciertas interpretaciones del derecho de la OMC (por ejemplo, en el asunto *Estados Unidos – Camarones*). También planteó algunas dudas acerca de que, en el marco del derecho de la OMC, una norma internacional pudiera ser pertinente incluso cuando no todos los Miembros la hubieran aceptado. A su juicio, eso podría dar lugar a resultados imprevisibles.

El profesor Pauwelyn se preguntó si no sería preferible, más lógico y más previsible que el derecho de la OMC se reconociera a sí mismo como parte del derecho internacional. Previno que esto no significaría que las partes, grupos especiales y el Órgano de Apelación fueran a tener libertad para aplicar normas ajenas a los Acuerdos de la OMC y hacer caso omiso de las normas de la OMC. Los límites serían, en particular, los siguientes: i) el mecanismo de solución de diferencias de la OMC sólo se podría utilizar para hacer cumplir alegaciones de la OMC (es decir, la jurisdicción de los grupos especiales se limitaba a alegaciones basadas en los acuerdos abarcados); ii) las normas ajenas a los acuerdos abarcados sólo se podrían invocar como defensa ante grupos especiales de la OMC; iii) las dos partes en la diferencia debían ser partes en el tratado que se invocase como defensa; iv) a efectos de aplicación, la norma invocada debía prevalecer sobre las normas de la OMC de conformidad con las normas del derecho internacional relativas al conflicto entre normas (ya fueran cláusulas de conflicto en un tratado, *lex specialis* o *lex posterior*). El profesor Pauwelyn creía que esos límites permitirían una mayor incorporación del derecho internacional y tendrían el beneficio de transparencia y previsibilidad, al tiempo que impedirían que los órganos judiciales de la OMC sobrepasaran unos límites cuidadosamente negociados.

A fin de ilustrar la sugerencia relativa a tener en cuenta otras normas de derecho internacional, el profesor Pauwelyn apuntó algunos ejemplos prácticos. En primer lugar, propuso que, cuando un acuerdo comercial regional contenga una cláusula clara sobre elección de foro, los Grupos Especiales no deberán sentirse coartados para aceptar la elección de foro. El asunto *México – Bebidas gaseosas* planteaba problemas porque el establecimiento de grupos especiales en el marco del TLCAN no es automático, a diferencia de lo que ocurre en la OMC. Se preguntó, no obstante, si en el supuesto de que Francia presentara una demanda contra Bélgica en la OMC por su prohibición sobre productos derivados de la foca, la opción de reconocer la jurisdicción exclusiva del Tribunal de Justicia Europeo, adoptada a nivel regional, se debería reconocer también en la OMC. Así, un Grupo Especial de la OMC debería abstenerse de hacer recomendaciones respecto del fondo de la cuestión, al respetar la voluntad expresada por las partes en virtud del artículo 292 del Tratado de las CE. A continuación, el profesor Pauwelyn hizo referencia al contexto de las normas laborales y afirmó que una recomendación de la OIT para que todos los miembros de la OIT adopten sanciones contra un país que haya violado los Convenios de la OIT sobre trabajos forzados podría excusar una infracción de la legislación de la OMC, a condición de que tanto el país al que se habrían de aplicar las sanciones como el país sancionador fueran miembros de la OIT y de la OMC.

2. Preguntas y observaciones del público

Una de las cuestiones debatidas fue el papel del derecho internacional de derechos humanos en la OMC. El profesor Pauwelyn observó que cualquier aplicación de los derechos humanos sería indirecta y en ningún asunto se había planteado hasta ahora. Señaló que podía haber lugar para aplicar un argumento de derechos humanos en el asunto del derecho de autor en China; ¿podía China basarse en motivos de moral pública (censura)? Cosa más importante todavía, el profesor Pauwelyn planteó la cuestión de si le correspondía al Órgano de Apelación interpretar la moral pública en lo relativo a la libertad de palabra.

McGivern expresó la preocupación de carácter general de que cualquier incorporación de tratados externos socavaría el "pacto comercial" que se alcanzó al adoptar los Acuerdos de la OMC o mediante adhesión ulterior. Si se colocaba a la OMC en el marco más amplio del derecho internacional, cabría la posibilidad de cambiar lo que tan delicadamente se había negociado. Reiteró además su preocupación de que las medidas o normas multilaterales no se impusieran por conducto de la OMC, sino más bien que los Miembros pudieran adoptar medidas unilaterales para abordar problemas medioambientales y de salud.

Ese análisis dio lugar a un debate sobre la fragmentación o separación de la OMC de otra legislación internacional más general y se suscitó la cuestión de si esa fragmentación podría afectar o lesionar la legitimidad del marco jurídico de la OMC. El profesor Pauwelyn observó que el problema era que, mientras que la OMC podía muy bien seguir siendo una "caja cerrada" para el mundo, la afirmación contraria no era cierta. En respuesta a lo dicho por McGivern, señaló que los países negociaban acuerdos dentro de la OMC, pero que concertaban también otros acuerdos en otros lugares y que los acuerdos se influían

unos a otros. No se podía aislar un acuerdo de los demás. En cuanto a la legitimidad, señaló que si la OMC se mantenía dentro de su círculo, eso no realzaría su legitimidad. Antes al contrario, para ganar legitimidad la OMC necesitaba salir de su "estacionamiento" y asomarse al mundo. Al mismo tiempo, sin embargo, manifestó preocupación acerca de la posibilidad de que se aplicaran AMUMA con una amplia participación porque cabría obligar a un país a aceptar una norma a la que no hubiera dado su acuerdo.

La Sra. Bernasconi hizo referencia a la preocupación manifestada por el profesor Pauwelyn y respondió que la OMC ya había aceptado ese enfoque en los Acuerdos OTC y MSF, que trataban de promover la aplicación de normas internacionales y la armonización. Observó que las normas y principios multilaterales consagrados en los AMUMA eran precisamente los tipos de acuerdos que fomentaban la armonización, y explicó que si los grupos especiales de la OMC fueran a tener en cuenta los AMUMA, no se haría de manera que fuera a crear nuevas obligaciones para los Miembros de la OMC. Más bien, se invocarían los AMUMA a efectos de defensa, de manera que los grupos especiales al decidir si un Miembro estaba infringiendo las normas de la OMC, tendrían en cuenta el hecho de la existencia de normas y principios en un AMUMA acordados multilateralmente y que se esperaba su cumplimiento por las partes en el AMUMA. No se utilizaría un AMUMA como instrumento para imponer la aplicación de normas o principios a ningún Miembro de la OMC. Señaló que el debate en curso se debía entender independientemente de la cuestión de qué era lo que constituía un organismo de normalización en el sentido del Acuerdo OTC, lo cual podría efectivamente llevar a la obligación de aplicar normas internacionales específicas.

3. Conclusiones y camino a seguir

El debate en la presente sesión se centró en la cuestión de la coherencia entre el derecho de la OMC y otros instrumentos de derecho internacional y examinó si los grupos especiales y el Órgano de Apelación tenían un cometido en el fomento de la coherencia. Las opiniones expresadas difirieron considerablemente unas de otras, pese a lo cual se articularon preocupaciones comunes. Convenía realizar más debates y análisis, en particular:

- recapitular los diversos enfoques posibles, centrándose en las opciones/enfoques propuestos por los oradores;
- individualizar elementos de diferencia y coincidencia en las diferentes opciones, y explorar medios que permitieran reconciliar algunas de las diferencias; e
- individualizar y evaluar medios por los que se podrían aplicar las diferentes opciones/enfoques. Eso incluiría la cuestión de si era necesario modificar la legislación de la OMC o si las opciones se podían aplicar caso por caso mediante la jurisprudencia de la OMC.

J. Los desafíos de la coherencia: ¿es necesario un análisis crítico?, *Sesión organizada por la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID)*

Informe redactado por la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID)

Resumen

Se plantea en la sesión la cuestión de si la búsqueda de coherencia normativa puede en breve convertirse en la función central de la OMC y aborda los retos de política del desarrollo que comportan ciertas cuestiones. Se identifican tres actividades en las que la labor de coherencia puede tener creciente relevancia y plantea nuevos tipos de problemas de desarrollo:

- *Solución de diferencias: ¿Cuál es la aportación del mecanismo de solución de diferencias de la OMC a una interpretación coherente de los compromisos? ¿Cómo interacciona con los sistemas regionales? ¿Qué papel desempeña de hecho la OMC en diferencias entre copartícipes regionales? ¿Se puede realzar ese papel?*

- *Acuerdos de comercio preferencial: ¿Qué papel desempeñan los esfuerzos de racionalización y convergencia en acuerdos regionales? ¿Cuáles son las cuestiones en las que se avanza? ¿Cuál es la posible contribución de la Decisión del Consejo General de 2006 (WT/L/671)?*

- *Asistencia técnica relacionada con el comercio: ¿Cuál es el papel de la asistencia técnica relacionada con el comercio que presta la OMC para crear coherencia en la aplicación de compromisos? ¿Qué tipos de problemas suscita la coherencia por sí misma? ¿En qué medida la asistencia técnica relacionada con el comercio se anticipa a una interpretación jurídica de las normas?*

Coherencia es el proceso en virtud del cual la tensión entre diferentes instrumentos comerciales se resuelve en un marco normativo que incluye un grupo de normas y procedimientos para reducir la incertidumbre. No se debe analizar la coherencia meramente en términos de la relación entre la liberalización preferencial y los objetivos de desarrollo. La falta de procesos de consulta durante la negociación y la aplicación de compromisos incrementa las tensiones y la incoherencia. Se deben realzar los puntos comunes entre los acuerdos a fin de consolidarlos o subsumirlos. En la solución de diferencias lo que importa es aplicar debidamente las normas, pero la solución de diferencias no puede abordar la modificación de las normas. De ahí que se deba poner el énfasis en el propio proceso de elaboración de normas. La asistencia técnica de la OMC relacionada con el comercio añade otra capa de problemas porque es un instrumento de coherencia forzosa; se inclina fuertemente hacia el cumplimiento, en lugar de ayudar a los países a reivindicar sus derechos.

Como se interpreta de manera excesivamente restrictiva la neutralidad, la coherencia resultante no es propicia para el desarrollo.

Introducción

De conformidad con el mandato recibido en materia de coherencia, una de las funciones básicas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) es lograr una formulación de políticas económicas mundiales más coherente. El párrafo 5 del artículo III del Acuerdo sobre la OMC identifica el logro de una mayor coherencia en la formulación de políticas económicas a escala mundial, en relación con las Instituciones de Bretton Woods (en particular mediante la cooperación con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial), como una de las funciones principales de la OMC. Aparte de ese mandato, el Consejo General adoptó en 1996 una Decisión por la que se aprobaban acuerdos de cooperación con el FMI y el Banco Mundial. ¿Se restringió así la coherencia a la cooperación? ¿Es la coherencia algo meramente retórico, una llamada de atención que indica preocupación para convencer a los copartícipes de que procedan a seguir algún curso de acción? ¿O se trataba de una de tantas expresiones de esperanza burocrática? En la presente sesión se abordaron los retos en materia de política del desarrollo desde otro ángulo, que entraña problemas de consistencia y coordinación interna en la propia OMC. En la medida en que las negociaciones sobre acceso a los mercados han pasado de la OMC a los acuerdos de comercio preferencial, esa desviación plantea la cuestión de si la búsqueda de coherencia normativa puede convertirse en breve en la función central de la OMC.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Debra Steger, Universidad de Ottawa, Canadá/EDGE Network

Solución de diferencias

Es notable el respeto que algunos Miembros de la OMC han demostrado por la autoridad del mecanismo de solución de diferencias y las resoluciones del Órgano de Apelación y los grupos especiales en los últimos 12 años. El hecho de que la mayoría de los asuntos se planteen en el marco de la OMC y no de los acuerdos regionales indica un logro significativo. En lo tocante a una interpretación coherente de los acuerdos, la solución de diferencias es pertinente. Ahora bien, el propósito de la solución de diferencias es resolver litigios y aclarar disposiciones de los Acuerdos, pero eso nunca puede reemplazar a la formulación de normas.

En materia de coherencia lo importante es aplicar debidamente las normas, pero el sistema de solución de diferencias no puede intervenir en la modificación de normas. De ahí que se deba poner énfasis en el proceso de formulación de normas y asegurar que las normas tengan coherencia normativa para gestionar la interdependencia. Se debe tratar de llevar adelante el enfoque del GATT que consiste en normas de integración negativa que muestren a los Miembros hasta dónde llegan los límites de la flexibilidad y del espacio político.

La interacción entre el mecanismo de solución de diferencias y los acuerdos comerciales regionales adquiere creciente relevancia, lo cual plantea la cuestión de si realmente se necesita un sistema en el que todas las normas y obligaciones internacionales entre los mismos Miembros se puede aplicar de idéntica manera. Algunos estiman que la OMC debería asumir esa responsabilidad; personalmente, la oradora creía que en el momento presente no eran suficientes los recursos y la capacidad de la OMC.

Con el examen de las políticas comerciales y la supervisión de los acuerdos comerciales regionales, la OMC ha empezado a tener un cometido, lo cual es un buen primer paso. Por último, la Organización Mundial del Comercio no se debe convertir en un tribunal mercantil internacional en el que se decidan todas las cuestiones resultantes de los acuerdos comerciales regionales y de la propia OMC.

(b) Weltber Barral, Universidad de Santa Catarina, Florianópolis/LATN

El sistema de solución de diferencia es un elemento fundamental de cualquier sistema jurídico para garantizar la coherencia. Su papel es aclarar la interpretación de las leyes, estipular los límites de las obligaciones, crear precedentes para futuras obligaciones y conferir legitimidad a las sanciones aplicadas. Esa previsibilidad aporta ventajas a plazo medio. Reduce los costos de planificación para los agentes económicos y los costos de tiempo debido a falta de aplicación. También reduce los costos políticos: falta de legitimidad, litigios entre instituciones participantes (por ejemplo, diferencias entre instituciones multilaterales a causa de recursos económicos; costos relativos a repetición de esfuerzos; dos o más instituciones que tratan de hacer una misma cosa).

La búsqueda de coherencia normativa en la OMC abarca tanto una dimensión interna como otra externa (es decir, otras organizaciones multilaterales y acuerdos de comercio preferencial). Ya se dispone de algunos elementos constitutivos de coherencia interna: un personal entregado a su labor, un consenso entre partes interesadas y voluntad política.

Los "padres del ESD" se preocuparon de la coherencia como decisión colegiada, lo cual tuvo repercusiones para otros mecanismos de solución de diferencias (por ejemplo, MERCOSUR: Protocolo de Olivos), y es el recurso de última instancia en caso de "ambigüedad creativa".

El mecanismo de solución de diferencias contribuye a la formulación autónoma de normas como consecuencia natural en cualquier sistema jurídico. No obstante, el mecanismo de solución de diferencias de la OMC (grupos especiales y el Órgano de Apelación) tiene mucho menos margen de poder que muchos ordenamientos jurídicos nacionales.

El mecanismo de solución de diferencias mira al pasado, en tanto que el de formulación de normas mira al futuro y la aplicación al presente. El mecanismo de solución de diferencias desempeña una función clave, pero no proporciona forzosamente claves para determinar futuros comportamientos. Los precedentes podían variar ampliamente debido a diferentes

inclinaciones personales respecto de los asuntos (ideología, valores) y la interpretación de normas influida por circunstancias de tiempo y de geografía.

La manera en que el mecanismo de solución de diferencias interactúa con sistemas regionales es un reto importante para un sistema comercial coherente. La multiplicación de acuerdos comerciales regionales exige una selección gradual de criterios jurisdiccionales, tanto como práctica general en los acuerdos regionales como en la OMC, para orientar cómo abordar los conflictos. Además, la solución de diferencias sienta precedentes en la solución de diferencias en el ámbito regional.

La OMC, en calidad de agente normativo, necesita apoyo para implicarse en la función de distribuir los compromisos comerciales, porque un arreglo equitativo es siempre una difícil cuestión política.

(c) Ahmed Ghoneim, Foro de Investigaciones Económicas/Universidad de El Cairo, Egipto

Acuerdos de comercio preferencial

Los acuerdos de comercio preferencial plantean cuestiones de procedimiento. En primer lugar, las partes en un acuerdo de comercio preferencial gozan de la flexibilidad que comporta la discriminación. En segundo lugar, si el acuerdo de comercio preferencial no se ajusta al artículo XXIV, se podrían reducir en gran medida la hondura y el ámbito de la discriminación. Por último, en muchos casos los acuerdos de comercio preferencial se han convertido en un vehículo de intenciones políticas y de seguridad, en tanto que el componente comercial es simplemente un complemento del conjunto.

La falta de coherencia podría ser algo bueno en términos del artículo XXIV. Ser coherente con la OMC exige escrutinio y el artículo XXIV se ha concebido como válvula de seguridad contra el trato NMF. El incumplimiento podría entrañar una reducción del grado de erosión preferencial para los no miembros, lo cual es algo bueno. Reforzar el artículo XXIV llevaría a que se recurriera un mayor número de casos en el marco del presente mecanismo de solución de diferencias de la OMC, lo cual no implicaría forzosamente un mejor bienestar mundial. Si el objetivo es detener la proliferación de acuerdos de comercio preferencial, es necesario reforzar el artículo XXIV; pero si el objetivo consiste simplemente en una mayor coherencia, hay que preguntarse para qué y cómo hacerlo.

¿Se ajustarían mejor a la OMC los acuerdos de comercio preferencial si hubiera criterios más claros sobre normas de origen? ¿Serviría una determinación del límite de los productos que habrían de liberalizarse para que los acuerdos de comercio preferencial fuesen más coherentes con la OMC o simplemente con su cláusula NMF? En cuestiones tales como el comercio afectado o los períodos de transición el problema estriba en que los umbrales distan mucho de ser claros u objetivos. La razón para la falta de coherencia puede residir en la necesidad de espacio normativo y de la aplicación de un único criterio a todas las tendencias dentro de la OMC. En consecuencia, los países están creando subsistemas de su propio diseño al tiempo que depositan en la OMC el tipo de poder ejecutivo que desean.

(d) Vivianne Ventura Dias, Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN), Brasil

Resulta interesante desarrollar otros aspectos de la coherencia bajo el regionalismo. Los acuerdos deben mantener una coherencia sobre el proceso de desarrollo, entendido éste como el proceso de transformación productiva en economías abiertas. Es necesario analizar desde el punto de vista de la coherencia qué acuerdos fortalecen, limitan o complementan las políticas nacionales con vistas a una inserción que favorezca el desarrollo sostenible. Entonces, la región de América Latina es interesante comparada con las demás regiones y en el agregado que por simplicidad se denominó regionalismo que es heterogéneo e incluye acuerdos con características distintas (Estados Unidos-UE-Japón).

América Latina pudo llevar a cabo una experiencia de integración regional, pero han surgido dos movimientos de incoherencia, el primero relacionado con las reglas en los acuerdos bilaterales que no se encuentran en el nivel multilateral; y en segundo lugar, las reglas que no estaban en lo subregional. El Mercado Común Centroamericano, la CAN y el MERCOSUR son uniones aduaneras imperfectas y por lo tanto, no tienen siquiera una política interna común. En la región, solamente la CARICOM tiene una institucionalización que le permite negociar coherentemente con una sola voz en distintos foros. Por lo general, los países miembros de grupos de integración no participan como tales en las coaliciones de la OMC y negocian individualmente aunque puedan coincidir en cuestiones comunes (como el caso del MERCOSUR en las negociaciones agrícolas).

En el caso del CAFTA la negociación estuvo coordinada entre los cinco países centroamericanos y los Estados Unidos donde se tomó la decisión de que dicho acuerdo sería de naturaleza bilateral *a priori*, no aplicable entre los países centroamericanos entre sí. Entonces, este es un caso de coherencia que fue dada por el acuerdo bilateral hacia la transformación del acuerdo de integración regional. Entre los países andinos los desacuerdos debido a la amplia liberalización de los mercados ha resultado en la fragmentación de la CAN en abril de 2006 cuando Venezuela renunció al Acuerdo de Cartagena al entender que, al negociar con los Estados Unidos, Colombia y Perú erosionaban la CAN.

Por otro lado, los acuerdos no son meramente sustituibles ya que no hay una perfecta sustitución entre acuerdos bilaterales y multilaterales. Es necesario, entonces, evaluar de qué manera la OMC podría contribuir en la definición reglas que se hacen en el plano bilateral por relaciones asimétricas de poder. Finalmente, no se puede dejar de lado los riesgos que esta coherencia formal o de multilateralización de algunas normas podría implicar para la convergencia del proceso de desarrollo.

(e) Mia Mikic, Asia-Pacific Research and Training Network, ARTNeT, UNESCAP

Es importante dedicar atención a la coherencia entre la liberalización por la vía preferencial y la basada en el sistema multilateral de comercio y el principio de nación más favorecida (NMF) en lo que se refiere a la estrategia de desarrollo.

Las excepciones al trato NMF figuran en el artículo XXIV del GATT, el artículo V del AGCS y la Cláusula de Habilitación. Todos ellos contienen condiciones que protegen a los no miembros reduciendo la desviación del comercio. Sin embargo, muchas partes en acuerdos de comercio preferencial han firmado y han estado aplicando acuerdos que no cumplen esas condiciones. Ninguno de esos acuerdos recíprocos ha sido objeto de controversia. Como consecuencia de ello, la región Asia-Pacífico es testigo de la proliferación de muchos acuerdos de comercio heterogéneos, que colectivamente forman lo que se ha dado en llamar "*noodle bowl* ".

Una buena parte de esos acuerdos no se notifica, por lo que escapan totalmente a todo examen de su compatibilidad con las normas de la OMC. En el plano nacional hay falta de conexión entre la búsqueda de la liberalización del comercio por conducto del sistema multilateral de comercio y los acuerdos de comercio preferencial. Eso es evidente en términos de la disposición de los gobiernos a aceptar compromisos más extensos en esferas de inversión, competencia, servicios y derechos de propiedad intelectual en los acuerdos de comercio preferencial que en el marco del sistema multilateral de comercio.

Si bien el acceso a los mercados puede ser mayor en los acuerdos de comercio preferencial, el sistema multilateral de comercio ofrece acceso al mecanismo de solución de diferencias, cosa que no siempre estaba disponible en los acuerdos de comercio preferencial. Para gestionar el acceso negociado al mercado, de ordinario los acuerdos de comercio preferencial comportan normas de origen mucho más complejas. Debido a la multiplicidad de los miembros en esos acuerdos, las normas de origen constituyen un medio comercial opaco que incrementa los costos comerciales y reduce la capacidad de las empresas para utilizar ventajas comparativas. Más aún, la incoherencia entre los acuerdos de comercio preferencial y la política de desarrollo parece ser consecuencia de la falta de procesos consultivos y de supervisión del cumplimiento de compromisos.

Muchos acuerdos de comercio preferencial no disponen de órganos supervisores de la aplicación y proponen la modificación de los compromisos, de ser necesario, en vista de las necesidades de ajuste. En lo que se refiere a posibles medidas para dar carácter multilateral a los acuerdos de comercio preferencial y hacerlos más coherentes con el sistema multilateral de comercio, se exploran tres planos de acción: 1) el mecanismo de transparencia de la OMC sobre acuerdos comerciales regionales, que ha funcionado de manera provisional desde diciembre de 2006; 2) la consolidación de los acuerdos de comercio preferencial por conductos geográficos, funcionales o institucionales; y 3) el reforzamiento de la coherencia normativa en el plano nacional mediante la creación de marcos institucionales que permitan procesos consultivos entre interesados, durante y después de la negociación de acuerdos de comercio preferencial.

(f) Ann Weston, North-South Institute, Canadá

Asistencia técnica relacionada con el comercio

El gasto total en asistencia técnica relacionada con el comercio y creación de capacidad creció de 1.900 millones de dólares EE.UU. en 2001 a 3.100 millones en 2005 y es probable que siga aumentando como parte del paquete de Ayuda para el Comercio. Los gastos de la OMC en asistencia técnica relacionada con el comercio y en creación de capacidad también han aumentado, al pasar de 10 millones de dólares EE.UU. a 25 millones en el mismo período. La preocupación principal al respecto es determinar qué papel le corresponde a la OMC y si ha ayudado a mejorar la coherencia normativa en la esfera del comercio y el desarrollo; es decir, asegurar que el comercio contribuya al desarrollo (en lo relativo a la transformación económica y social).

Aprovechando el material de un reciente examen estratégico de la asistencia técnica de la OMC relacionada con el comercio realizado por CUTS-India, FLACSO-Argentina y NSI, así como otras evaluaciones que la oradora había llevado a cabo, creía personalmente que la asistencia técnica relacionada con el comercio que proporcionaba la OMC estaba por lo general más centrada en el cumplimiento que en ayudar a que los países reivindicaran sus derechos para así promover la coherencia entre las normas de comercio y sus necesidades de desarrollo. Además, buena parte de la asistencia técnica relacionada con el comercio en ese sentido ha sido delegada por la propia OMC en organizaciones copartícipes, o por los Miembros de la OMC en otras organizaciones (internacionales, regionales o nacionales, incluso las representadas por personas integrantes del presente panel). Por último, es importante señalar también que la OMC está tratando con la OCDE y otros organismos de infundir alguna coherencia a los diversos actores participantes en la asistencia técnica relacionada con el comercio y la creación de capacidad.

En lo relativo a ayudar a los países en desarrollo a cumplir sus obligaciones –es decir, a ser sujetos de las normas– los conocimientos jurídicos especializados de la OMC y su neutralidad (para neutralizar la ambigüedad jurídica) se consideran activos de particular importancia. Pero, paradójicamente, esos atributos también limitan la capacidad de la OMC para formar encargados de formular normas, es decir, de que conozcan sus derechos, las esferas de ambigüedad en las disposiciones y el espacio normativo (inclusive el ámbito para aplicar medidas ofensivas así como defensivas). De igual manera, la OMC está limitada en la labor de proporcionar análisis más ajustados, por no hablar de prestar asesoramiento sobre países determinados o incluso sobre intereses regionales. Esas funciones se han delegado en gran medida en copartícipes que colaboran con la OMC o que actúan independientemente.

En el examen estratégico se habían apuntado algunas sugerencias acerca de cómo crear un mayor espacio para que el Instituto de Formación y Cooperación Técnica de la OMC fuese más activo en su formación y así cumplir los objetivos para los que había sido creado. Otras recomendaciones para mejorar los cursos de formación de la OMC fueron: hacer más hincapié en el análisis económico, en la evaluación del impacto y en las metodologías, así como utilizar más estudios de casos y más talleres prácticos.

2. Preguntas y observaciones del público

Tras la intervención de Ann Weston, Julian Arkell, consultor independiente de Internacional Trade and Services Policy (ITSP) manifestó que le gustaría apoyar las medidas de creación de capacidad de la OMC y la OCDE. De hecho, señaló que era necesario mejorar la búsqueda de ayuda para crear capacidad. En su calidad de experto en asuntos del AGCS, creía que los gobiernos no debían retirarse de la esfera normativa. La prestación y reglamentación de servicios exigían que los gobiernos tuvieran una fuerte capacidad.

Vera Thorstensen, de la Misión Permanente del Brasil ante la OMC y de la Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EASESP)-Fundação Getúlio Vargas, declaró que las normas de origen eran el instrumento más incoherente de todos los que se debían abordar. No sólo había incoherencia entre acuerdos, sino también dentro de ellos, lo cual erosionaba la liberalización. Por ejemplo, en el caso de la iniciativa del algodón, cada donante estaba manipulando las normas de origen para reglamentar el comercio. Era preciso luchar por convencer a los Miembros de la importancia que tenía el asunto y convenir en un criterio común para reducir la discriminación.

Luis Abugattás Majluf, del PNUD/Egipto, observó que en el plano normativo la falta de coherencia no era tan significativa como se hacía ver. En realidad, los acuerdos de comercio preferencial y los acuerdos comerciales regionales habían ido mucho más allá que la OMC en cuestiones no arancelarias, como la reglamentación sanitaria, por ejemplo. El valor añadido era la liberalización del acceso al mercado. La práctica común, en la mayoría de las cuestiones, era hacer referencia directa al Acuerdo de la OMC aplicable a esferas específicas. Al mismo tiempo, había esferas no abarcadas por la OMC debido a lo cual existía incoherencia entre los regímenes bilateral, regional y multilateral. Así pues, se debía poner énfasis en la coherencia entre los acuerdos de comercio preferencial y los acuerdos comerciales regionales, pero no respecto de la OMC. Todo quedaba en suspenso mientras no se viera con claridad la situación de la Ronda de Doha.

Mia Mikic se mostró sin duda de acuerdo en que el problema mayor se refería a los acuerdos y para solucionar la situación era necesario incrementar los puntos comunes entre los problemas y los procedimientos, de manera que pudieran consolidarse o subsumirse. Cabría lograrlo de diferentes maneras, una de las cuales era elaborar un manual de buenas prácticas para encargados de formular políticas; otra era proporcionar un marco que permitiera determinar el mejor enfoque normativo, u optar por un nivel de acuerdo más profundo en relación con las uniones aduaneras, que por definición necesitaban una cierta gestión supranacional para su aplicación, lo cual era difícil en Asia porque el nivel de desarrollo y las necesidades diferían mucho de unos países a otros.

Según Barral, los ordenamientos jurídicos se caracterizaban por una incoherencia interna con normas en litigio. La característica de los acuerdos comerciales regionales era que creaban otro nivel, de manera que se daba un conflicto entre normas de la OMC y normas nacionales o regionales. Cada vez que se creaba otro nivel de reglamentación se añadía

un conflicto entre normas, lo cual exigía pericia y cuidado por parte de los negociadores o de los legisladores.

Ventura dijo que si seguimos la figura del "*noodle bowl*", se deduce que existe una jerarquía entre los acuerdos. Asimismo, la imagen del *spaghetti bowl*, presentada hace cinco años, sólo representaba el accionar de América Latina, ya que Asia no participaba de este tipo de acuerdos. Efectivamente, se requiere una coherencia normativa que incluya las especificidades de cada región para analizar el impacto en el comercio, que marca Weltber Barral, "depende".

Steger preguntó si era posible (o si ya se había perdido la oportunidad) de confeccionar una lasaña multilateral con el *noodle bowl*. En otras palabras, si se podía dar carácter multilateral a los acuerdos comerciales regionales. Había que comprender que ninguno de esos acuerdos trascendía los límites de los Acuerdos de la OMC, pero con el aumento de las uniones aduaneras en Asia cabría temer también por el sistema multilateral.

Mikic señaló que teniendo en cuenta las negociaciones en curso China-Japón, Japón-Estados Unidos, India-Estados Unidos y las posibles negociaciones Estados Unidos-Japón-China, sin duda se estaba avanzando mucho.

Tracy Tupman, del Instituto Superior de Estudios Internacionales de Ginebra, manifestó que las investigaciones demostraban que los efectos de las normas de origen eran de hecho muy leves. Una de las razones era su complejidad, pero también lo era su novedad.

Mikic señaló que el "*noodle bowl*" demostraba que los acuerdos de libre comercio hacían aumentar los costos y no proporcionaban una efectiva liberalización del mercado. En realidad, incluían largos períodos de transición porque los países habían emprendido la liberalización unilateral desde 15 años atrás, así que el margen de preferencias era muy pequeño. Añadiendo además los períodos de transición a las normas de origen, los resultados eran más bien pobres; por ejemplo, el acuerdo más ambicioso era la zona de libre comercio de la ASEAN, pero su cobertura comercial era de un tercio aproximadamente. Resultaba realmente complejo que los países hicieran uso de su ventaja competitiva. Los precios relativos resultaban gravemente perturbados.

Steger observó que no se podía pensar que la OMC era el único foro en que se podían tratar estas cuestiones, pero algunos de los acuerdos podían utilizarse como precedentes para la interpretación de disposiciones específicas, algo que ya había sucedido en la OMC. Un problema real de los acuerdos comerciales regionales era el de su aplicación y su observancia; por ejemplo, los mecanismos de solución de diferencias en los acuerdos comerciales regionales habían demostrado ser menos eficaces.

3. Conclusiones y camino a seguir

El objetivo de la sesión era plantear la cuestión de si la búsqueda de coherencia normativa podía pronto convertirse en la función principal de la OMC. El debate se centró en si la OMC podía desempeñar esa función. Pese a la variedad de opiniones, éstas, en su mayoría, veían con escepticismo el papel de la OMC, argumentando que la falta de coherencia difícilmente era una cuestión de la interfaz entre los acuerdos de comercio preferencial y la OMC. Más aún, la razón para la falta de coherencia podría residir en la necesidad de espacio normativo. No obstante, la sesión individualizó cuestiones en las que la labor a favor de la coherencia podía tener una pertinencia cada vez mayor, y las conclusiones fueron las siguientes:

- La coherencia debía analizarse en función de la interfaz entre la liberalización multilateral y la preferencial, pero también en función de la coherencia de la liberalización preferencial con los objetivos de desarrollo.

- La incoherencia entre los acuerdos de comercio preferencial y la política de desarrollo parecía ser consecuencia de la falta de procesos consultivos durante las negociaciones y la supervisión y evaluación ulteriores de los compromisos. Muchos acuerdos de comercio preferencial no disponían de órganos adecuados para supervisar la aplicación y para proponer modificaciones de los compromisos, de ser necesario en vista de las necesidades de ajuste. En lo que se refería a las posibles medidas para dotar de carácter multilateral a los acuerdos de comercio preferencial y hacerlos más coherentes con el sistema multilateral de comercio y el desarrollo, estaban en marcha medidas en tres niveles: 1) el mecanismo de transparencia de la OMC en acuerdos comerciales regionales, que se aplicaba provisionalmente desde diciembre de 2006; 2) la consolidación de los acuerdos de comercio preferencial mediante enfoques geográficos, funcionales o institucionales; y 3) el fortalecimiento de la coherencia normativa en el plano nacional mediante marcos institucionales que permiten la consulta entre múltiples participantes antes, durante y después de la negociación de los acuerdos de comercio preferencial.

- La asistencia técnica relacionada con el comercio que prestaba la OMC era un instrumento de coherencia forzosa; se inclinaba fuertemente hacia el cumplimiento más que a ayudar a los países a reivindicar sus derechos y en consecuencia promovía la coherencia entre las normas de comercio y sus necesidades de desarrollo. En cuanto a prestar ayuda a los países en desarrollo para cumplir con sus obligaciones, los conocimientos jurídicos especializados de la OMC y su neutralidad se consideraron por lo general activos particularmente importantes. Pero, paradójicamente, esos atributos también limitaban la capacidad de la OMC para ayudar a quienes se estaban preparando para ser legisladores. Debido a que se interpretaba demasiado estrechamente la neutralidad, la coherencia resultante no era propicia para el desarrollo.

- El problema principal era la incoherencia en el nivel normativo de los acuerdos. Se necesitaba destacar los puntos comunes entre los acuerdos para consolidarlos o

subsumirlos parte por parte. Cabía hacer eso de diferentes maneras, una de las cuales era elaborar un manual de buenas prácticas para encargados de formular políticas; otra era proporcionar un marco que permitiera determinar cuál sería el mejor enfoque político u optar por un nivel más profundo de acuerdo para las uniones aduaneras, que por definición necesitaban una cierta gestión internacional para su aplicación.

- Todos los ordenamientos jurídicos sufrían de incoherencia interna. La particularidad de los acuerdos de comercio preferencial era que creaban otro nivel. Cada vez que se creaba otro nivel de reglamentación se producía un conflicto de jurisdicción. Además la solución de diferencias establecía precedentes en los sistemas regionales de solución de diferencias.

- La OMC no se debía convertir en un tribunal mercantil internacional para decidir todas las cuestiones resultantes de los acuerdos comerciales regionales, así como en la propia OMC.

- La OMC, en calidad de gestor normativo, necesitaba facultades para implicarse en la labor distributiva de los compromisos comerciales, porque una solución equitativa era siempre una cuestión espinosa.

- En materia de coherencia, lo importante era acertar en las normas, pero el mecanismo de solución de diferencia no podía intervenir en la modificación de normas. De ahí que se debía hacer hincapié en el proceso de formulación de políticas, para asegurar normas que exigieran coherencia normativa para gestionar la interdependencia en la resolución de problemas internacionales. La OMC ya había dado un primer paso importante con los exámenes de las políticas comerciales de los países y los acuerdos de comercio preferencial.

En lo tocante al papel de la OMC en el contexto del tema general del Foro Público ("¿Cómo puede contribuir la OMC a encauzar la globalización?") se recomendó que, sea cual fuere el resultado de la Ronda de Doha, no se debían abandonar los esfuerzos de la Organización Mundial del Comercio por lograr transparencia, racionalización y coherencia. Se debía dedicar atención a los movimientos a corto plazo. En otras palabras, el ritmo al que se movía la coherencia, el carácter los acuerdos que se estaban forjando y la naturaleza de los beneficios que generaban podían depender en gran medida de las nuevas tendencias a corto plazo.

Sin embargo, no se recomendó que, en aras de la coherencia, la OMC se convirtiera en un tribunal mercantil internacional. La OMC había servido de modelo para acuerdos regionales, tanto en el fondo como en el proceso de su formación, pero a medida que esos acuerdos se multiplicaban tal vez fuera necesario elaborar algunos criterios, ya sea en los acuerdos de comercio preferencial o en la OMC, acerca de cómo funcionaría la interacción con el mecanismo de solución de diferencias.



III CRECIMIENTO ECONÓMICO

A. ¿Cómo puede contribuir el comercio de servicios a encauzar el crecimiento económico en aras de un desarrollo económico sostenible? *Sesión organizada por el Foro Europeo de Servicios*

Informe redactado por Kerneis Pascal, Foro Europeo de Servicios

Resumen

Los servicios representan más del 50 por ciento del PIB en más del 85 por ciento de los Miembros de la OMC y contribuyen en más del 20 por ciento a las exportaciones mundiales. La liberalización del comercio de servicios creará nuevas oportunidades de exportación, contribuirá a atraer inversiones extranjeras, mejorará el acceso a servicios de categoría mundial y contribuirá a la economía nacional de todos los Miembros de la OMC. La Ronda de Doha debe proporcionar un ambicioso acuerdo en materia de servicios, con un nuevo acceso a los mercados sustancial y significativo desde un punto de vista comercial, que aporte una mayor seguridad jurídica a los exportadores de servicios de países y sectores fundamentales.

Este panel tenía por objeto confrontar las opiniones de empresas multinacionales de servicios con las de representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) de un gran país en desarrollo y representantes de organizaciones intergubernamentales (OIG) cuya tarea es prestar asistencia a los países en desarrollo para que puedan aumentar su comercio de servicios. El objetivo de la sesión era demostrar cómo la apertura de los mercados de servicios desempeña una función fundamental de promoción del desarrollo y el crecimiento económicos. Asistieron a la reunión unos 150 participantes.

1. Intervenciones de los panelistas

Actuó como moderador Christopher Roberts, Jurista Superior, Covington & Burling, Londres; Presidente del Comité de Políticas del Foro Europeo de Servicios; ex Director General del Ministerio de Comercio e Industria (DTI) del Reino Unido.

(a) Thomas Harris, Vicepresidente de Standard Chartered Capital Markets, Londres; Presidente del Comité de Asuntos Internacionales de la British Bankers Association, Representante experto en asuntos internacionales de la Federación Europea de Banca

Harris realizó una exposición sobre las actividades internacionales de su Banco e intentó demostrar que éste contribuye a la financiación de infraestructura esencial para el desarrollo de la economía en su conjunto (carreteras y puentes, puertos, centrales eléctricas, etc.) y al fomento del espíritu empresarial, en el caso de las PYME locales entre otros, en la mayoría de los países en los que está establecido. Enumeró los diversos países en los

que realiza actividades su Banco y destacó que se trataba de países en los que existía una sólida reglamentación bancaria y estaban seguras las inversiones. Subrayó que su Banco empleaba a más de 40.000 personas en los países en desarrollo. Insistió en la necesidad de que las empresas dispuestas a invertir en los países en desarrollo tuvieran el control de su inversión. Negó, por tanto, los beneficios de las empresas conjuntas. Su Banco invertía con carácter regular alrededor de 100.000 millones de dólares EE.UU. anuales en los países en desarrollo, pero lo hacía exclusivamente en países que permitían la propiedad del 100 por ciento del capital y que respetaban las decisiones del Banco con respecto, entre otras cosas, a la repatriación de beneficios. Añadió que por su parte respetaba las decisiones de los gobiernos que querían proteger su "margen de actuación" manteniendo obstáculos al comercio y condiciones discriminatorias para los inversores extranjeros, pero que esas condiciones eran casi siempre contraproducentes puesto que se traducían en que no se realizaran en absoluto inversiones en sectores de crucial importancia para el desarrollo económico de esos países, como el de los servicios financieros.

(b) Tilman Kupfer, Gerente de reglamentación europea, BT (British Telecom), Bruselas; Presidente del Comité de Asuntos Internacionales de la Asociación de Operadores Europeos de Redes de Telecomunicaciones (ETNO)

Tilman Kupfer hizo una presentación de su empresa y sus actividades internacionales. Sostuvo que las empresas de la Sociedad Internacional de Telecomunicaciones e Información contribuían claramente a suministrar infraestructura esencial para el sector, con objeto de que todos los países pudieran participar en la economía nacional y mundial, y de que se redujera la brecha digital. Indicó que las negociaciones sobre las telecomunicaciones mantenidas en el marco del AGCS que condujeron al acuerdo de febrero de 1997, y en particular al Documento de Referencia anexo a la mayoría de las listas de compromisos de los países participantes, habían contribuido en gran medida a la liberalización de los sectores de telecomunicaciones de todo el mundo. Ello era prueba de que los inversores necesitaban regímenes normativos claros y un entorno jurídico seguro para operar en mercados extranjeros.

(c) Pranav Kumar, Analista de política económica de Consumer Unity & Trust Society (CUTS), Nueva Delhi, India (Representante de ONG)

Pranav Kumar expuso la evolución de los sectores de servicios en la India y la función que desempeñan en la economía en auge del país. Destacó en particular los servicios de informática y servicios conexos, así como la externalización de procesos empresariales (BPO), como ejemplo de sectores en los que su país obtiene beneficios de la globalización. Hizo asimismo hincapié en que, mediante la realización de reformas autónomas adecuadas para apoyar ese fenómeno, el Gobierno de la India contribuía a que el país obtuviera beneficios de la globalización de los servicios y a sostener esa tendencia. Insistió en que, a pesar de que la India era un gran exportador gracias a esa tendencia, seguía siendo necesario aumentar los beneficios de la globalización permitiendo que fueran más los ingenieros y gestores en tecnología de la información que prestaran sus servicios en otros países. Ese movimiento

de personas físicas proveedoras de servicios debía dar lugar a nuevos compromisos de los países desarrollados, de manera que los países en desarrollo pudieran realmente aprovechar su ventaja competitiva, es decir, su fuerza laboral más barata.

(d) Rajesh Aggarwal, Asesor Principal, Comercio de Servicios, Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC, Ginebra (OIG)

Rajesh Aggarwal hizo una exposición en la que demostró que las empresas de servicios de países emergentes y en desarrollo realizaban ya exportaciones a países ricos y países vecinos, y explicó que las negociaciones sobre los servicios de la OMC podían contribuir efectivamente a encauzar ese potencial inexplorado, aunque no fuera más que haciendo saber que muchas pequeñas y medianas empresas son exportadores de servicios: por ejemplo, hoteles y restaurantes que prestan servicios a turistas extranjeros o consultores que realizan actividades a través de Internet para clientes de países vecinos. Puso también ejemplos prácticos para explicar la labor que podían realizar las coaliciones de industrias de servicios para ayudar a las empresas de servicios de los países en desarrollo a exponer sus problemas a sus autoridades gubernamentales y normativas, así como para organizar actividades de promoción del comercio (exposiciones, prospectos, etc.) para los exportadores de servicios de su región.

2. Preguntas y observaciones del público

Durante el debate se formularon las siguientes preguntas:

- ¿Qué problema plantean las empresas conjuntas? En respuesta a esta pregunta, los panelistas opinaban que eran aceptables si no eran obligatorias. A menudo las empresas conjuntas obligatorias no conducían a buenos resultados empresariales. Sin embargo, los representantes de las empresas destacaron que en el sector de los servicios, si el socio local de la empresa conjunta tenía más del 51 por ciento del capital, es decir, tenía el control de la empresa, el inversor extranjero no invertiría de la misma manera que lo haría si fuera él quien tuviera el control. No compartiría su competencia en materia de gestión y sus conocimientos técnicos con un socio puesto que no estaría seguro de conservar su único activo.

- ¿Cuál es la opinión de los panelistas de las empresas sobre la liberalización del modo de suministro 4? Según los oradores, las empresas son partidarias de una mayor liberalización del modo 4 y reconocen que, entre los políticos y las autoridades en materia de política de inmigración, la cuestión se confunde con demasiada frecuencia con un problema de inmigración, lo que constituye un error. Las transacciones en el modo 4 están relacionadas con la prestación de servicios vinculados a una transacción comercial, no a la búsqueda de empleo o a la obtención de la nacionalidad. Hicieron asimismo hincapié en que comprendían los intereses ofensivos de los países en desarrollo con respecto al movimiento de profesionales proveedores de servicios, pero insistieron en que los países en desarrollo debían también considerar el establecimiento de

compromisos en el modo 4 para facilitar el acceso a sus mercados de profesionales de otros países. Ello facilitaría las operaciones de contratación extraterritorial.

- ¿Por qué piden las empresas la supresión de las reglamentaciones en las negociaciones sobre los servicios financieros? Los panelistas indicaron que las empresas no son contrarias a las reglamentaciones: lo que quieren es que se supriman las reglamentaciones discriminatorias. Desean una sólida reglamentación de los servicios financieros, con buenos organismos normativos gestionados por personas competentes e independientes.

Además, se formularon las siguientes observaciones:

- Un participante manifestó que la propiedad extranjera de los servicios financieros no siempre beneficia a las pequeñas y medianas empresas, y puso como ejemplo a México.

- En respuesta a la observación de que la crisis financiera asiática había sido consecuencia más de la falta de reglamentación que de la falta de liberalización, se indicó que la falta de liberalización en aquel momento fomentó prácticas arriesgadas por parte de las empresas existentes, agravadas por la corrupción local y la falta de transparencia de la reglamentación y de independencia de las autoridades normativas.

- Otro participante observó que los negociadores comerciales conocían el valor de la liberalización del comercio: lo que querían era obtener a su vez liberalización por parte de sus interlocutores comerciales, por ejemplo en la esfera de la agricultura.

- En respuesta al comentario de que las negociaciones comerciales solían traducirse más en liberalización en sí misma que en liberalización paralela a reformas normativas, uno de los oradores puso de relieve la importancia de la cooperación internacional entre las autoridades normativas.

3. Conclusiones y camino a seguir

A diferencia de las negociaciones sobre el comercio de productos agrícolas y el comercio de productos no agrícolas, y aunque estas cuestiones son también complejas, los que no son expertos suelen considerar difíciles las negociaciones sobre los servicios. Parece haber una falta de conocimiento de la manera en que funcionan las negociaciones sobre los servicios. Habida cuenta de que intervienen muchos segmentos de las economías, con una importantísima proporción del valor añadido local (PIB), incluso en muchos países en desarrollo, las negociaciones sobre el comercio de servicios parecen más difíciles de comprender y de llegar a conocer. Por otra parte, los ministros de comercio, que son los jefes de los equipos de negociación en las negociaciones de la OMC, no son, en el caso de la mayoría de los sectores de servicios, la autoridad competente para adoptar decisiones en los sectores de servicios (es decir, tienen que consultar con sus colegas –los ministros de telecomunicaciones, de transporte, de finanzas, de turismo, etc.– y remitirse a ellos).

Ello complica aún más el proceso. Por último, las ONG y los negociadores de los países en desarrollo siguen considerando, al parecer, el comercio de servicios y las negociaciones en el marco del AGCS una cuestión Norte-Sur, no un instrumento para proporcionar un entorno jurídicamente seguro a los inversores directos extranjeros, que contribuirían en ese caso al desarrollo sostenible de la economía local mediante la creación de puestos de trabajo locales y el suministro de servicios nuevos o más baratos a los consumidores, con inclusión de las pequeñas y medianas empresas, que podrían de ese modo aumentar su competitividad reduciendo el costo de las actividades (TI y telecomunicaciones, préstamos financieros y servicios bancarios, seguros, transporte y logística, etc.).

Existe una evidente necesidad de intensificar el diálogo entre las empresas, los negociadores y las ONG en la esfera de las negociaciones sobre los servicios, con el fin de aumentar la comprensión mutua sobre la manera en que el comercio de servicios puede contribuir a encauzar el crecimiento económico para lograr un desarrollo económico sostenible.

B. Creación y aumento de oportunidades para la agricultura, *Sesión organizada por la Canadian Agri-Food Trade Alliance (CAFTA)*

Informe redactado por la Canadian Agri-Food Trade Alliance (CAFTA)

Resumen

Esta sesión, patrocinada por la Canadian Agri-Food Trade Alliance (CAFTA), se centró en los principales beneficios y problemas relacionados con la expansión del comercio internacional de productos agrícolas.

Los objetivos eran examinar y debatir las oportunidades de expansión del comercio de productos agrícolas e identificar y examinar los problemas potenciales relacionados con el avance del proceso. La reunión del panel brindó una oportunidad para que los asistentes intercambiaran información y perspectivas sobre las cuestiones agrícolas.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Alanna Koch, Canadian Agri-Food Trade Alliance

En su intervención, Alanna Koch señaló la importancia de los mercados de exportación para el sector agrícola canadiense. Más del 90 por ciento de los agricultores canadienses producen productos básicos que se exportan o se venden a precios dictados por los mercados internacionales. Además, más del 80 por ciento de los ingresos de las explotaciones agrícolas canadienses dependen de la exportación.

Al ser el Canadá un país comerciante, los beneficios que reportaría a la agricultura canadiense el aumento de las oportunidades serían considerables. La oradora terminó su intervención subrayando la necesidad de obtener un resultado ambicioso en la actual ronda de negociaciones.

(b) Dr. Shiferaw Adilu, Alberta Agriculture and Food

El Dr. Adilu abordó los principales problemas y cuestiones desde la perspectiva de Alberta. Habida cuenta de que Alberta es una importante provincia exportadora del Canadá, el orador comentó los beneficios obtenidos por los exportadores de productos agrícolas de Alberta gracias al aumento de las oportunidades comerciales. Hizo asimismo hincapié en los beneficios sociales atribuibles a ese aumento de las oportunidades comerciales.

(c) Isabel Mazzei, Oxfam International

Isabel Mazzei subrayó la necesidad de políticas comerciales que beneficien a las naciones en desarrollo, en particular a los países menos adelantados. Hizo hincapié en la necesidad

de aprovechar las formas de cooperación internacional existentes en beneficio de los países más pobres, y de los productores individuales.

2. Preguntas y observaciones del público

A las intervenciones de los panelistas siguió una sesión de preguntas y observaciones del público, con una amplia gama de comentarios de los participantes. Se hizo hincapié en el problema de desarrollar modelos y procesos que satisficieran las necesidades de las naciones Miembros. Se reconoció como un problema fundamental la necesidad de equilibrar los intereses de las naciones "exportadoras" y las naciones "importadoras"; también se reconoció el problema de la soberanía alimentaria, en particular para las economías pequeñas y vulnerables.

3. Conclusiones y camino a seguir

En conclusión, la sesión proporcionó un foro para compartir enseñanzas sobre una cuestión de importancia fundamental. Sirvió para arrojar luz sobre las cambiantes realidades con que se enfrentan los países Miembros y sobre la constante necesidad de consultas e interacción. Si bien no se formularon recomendaciones en el marco de la sesión, las intervenciones y las observaciones hechas refuerzan la idea de que el aumento del comercio de productos agrícolas reportará considerables beneficios. Habrá que velar con especial cuidado por que obtengan beneficios tanto los países desarrollados como los países en desarrollo y por que se tengan en cuenta asimismo los intereses de los países exportadores y de los países importadores.

C. Tratamiento de los puntos débiles y la competitividad de las economías pequeñas y vulnerables en las negociaciones comerciales, *Sesión organizada por el Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)*

Informe redactado por el Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)

Resumen

Las conmociones y desastres externos, que afectan cada vez más a los países en desarrollo, justifican una consideración final de la sostenibilidad de sus vías de desarrollo a largo plazo. Para asegurarse de que la vía a largo plazo es sostenible, no sólo es necesario aplicar adecuadas estrategias, basadas en el comercio, encaminadas al logro de objetivos de desarrollo sostenible a medio y largo plazo: se necesita también una gestión de las políticas consciente de los riesgos de desastres debidos a fenómenos naturales y de los relacionados con otras "conmociones externas".

El trato especial y diferenciado basado en situaciones deberá ayudar a los países en desarrollo a superar las limitaciones resultantes de su vulnerabilidad a las dos clases de sucesos mencionados. En particular, las situaciones en que se hallan las economías en desarrollo pequeñas y vulnerables no pueden resolverse sin una acción de gran alcance de dos tipos, que el trato especial y diferenciado basado en situaciones debe ayudar a emprender. En primer lugar, acción nacional por conducto de políticas encaminadas a aumentar la producción y la competitividad, como las mencionadas al hacer referencia a las estrategias basadas en el comercio para el logro de un desarrollo sostenible. En segundo lugar, cooperación internacional que vaya más allá de la ayuda inmediata tras los desastres ocurridos y que revista una forma que no resulte una carga para esas economías.

Tratamiento de los puntos débiles y la competitividad en las negociaciones comerciales: Economías pequeñas y vulnerables

Vulnerabilidad significa propensión a un perjuicio o daño proveniente de fuerzas externas; la vulnerabilidad económica se interpreta como los riesgos con que se enfrentan las economías resultantes de conmociones exógenas que afectan a los sistemas de producción, distribución (incluidos los mercados) y consumo. Esta sesión presenta un marco que incorpora las preocupaciones en materia de desarrollo cuya solución buscan los países en desarrollo en el trato especial y diferenciado, y que preserva al mismo tiempo los valores intrínsecos de un sistema multilateral de comercio basado en normas. El objetivo es proporcionar "márgenes de actuación" o flexibilidades con miras a lograr diversificación económica y competitividad.

Como parte de la labor realizada para apoyar la participación de los países en desarrollo en las negociaciones sobre trato especial y diferenciado, el ICTSD ha propuesto una nueva metodología, que se ha llamado "enfoque situacional". Este enfoque trata de proporcionar una "tercera vía" optativa encaminada a superar los obstáculos que hasta la fecha han impedido el progreso de las negociaciones sobre trato especial y diferenciado prescritas en Doha. Dos de sus posibles beneficios son trasladar el centro de atención de la diferenciación de los países a "situaciones de desarrollo" y contribuir a la creación de un marco de desarrollo para el examen y la negociación de mejoras específicas de las disposiciones en materia de trato especial y diferenciado (ICTSD, 2005). En general, la metodología propuesta implica la identificación de determinadas circunstancias con situaciones de desarrollo, en vez de intentar una diferenciación de los países en desarrollo por categorías de países según su "nivel de desarrollo". Con respecto especialmente a las políticas basadas en las disposiciones en materia de trato especial y diferenciado, el enfoque situacional deberá ayudar a abordar la heterogeneidad interna en materia de desarrollo de todos los países en desarrollo, en vez de concentrarse en establecer una diferenciación entre ellos.

Entre los rasgos predominantes en las situaciones de desarrollo cabe citar los siguientes: empeoramiento de la relación de intercambio, gran volatilidad de los ingresos derivados de las exportaciones, vulnerabilidad de la balanza de pagos, elevadas tasas de desempleo y predominio del sector informal. Entre las cuestiones relativas al pilar del acceso a los mercados figura la enorme sensibilidad de la economía a la volatilidad de los precios de los productos básicos y a la aplicación de salvaguardias. Otro factor especialmente nocivo para las actividades de exportación es la erosión de las preferencias.

Desde el ángulo de la producción, las limitaciones por el lado de la oferta y las deficiencias del sector productivo se caracterizan por infraestructura mediocre, bajísima densidad de vinculaciones productivas entre las actividades de exportación y las pequeñas y medianas empresas, y escasa capacidad de las empresas nacionales para suministrar, ya sea al mercado interno o al mercado de exportación, bienes o servicios de valor añadido importante. Esos parámetros se han incluido en la actual construcción de una base de datos del ICTSD.

La reunión informativa se centrará en la posible interacción de aspectos ampliamente debatidos como factores que pueden mermar la capacidad de los países en desarrollo o menos adelantados para beneficiarse del comercio internacional: por ejemplo, pequeñas dimensiones, vulnerabilidad y alejamiento. Se informará sobre una lista de situaciones de desarrollo con miras a las negociaciones, analizando problemas de desarrollo específicos relacionados con el comercio, así como cuestiones de desarrollo que los instrumentos de política comercial deberían contribuir a resolver.

1. Intervenciones de los panelistas

Actuó como moderador Constantine Bartel, Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)

(a) Werner Corrales, Investigador asociado superior, Competitividad y Desarrollo, Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)

Esta primera intervención se centró en las estrategias de desarrollo sostenible basadas en el comercio en el contexto posterior a Doha. El debate giró en torno a los retos y oportunidades para las economías pequeñas y vulnerables. Se expusieron también los factores que contribuyen a su vulnerabilidad y se explicó cómo una combinación de varios de esos factores, y su intensidad, determinan las características y la competitividad de cada país. Ese análisis constituye un intento de demostrar cómo la política comercial puede apoyar las estrategias nacionales encaminadas a reducir la vulnerabilidad económica de las empresas pequeñas y vulnerables y, al mismo tiempo, complementar la gran atención prestada a esta cuestión en las negociaciones sobre el acceso a los mercados. Será también útil para desarrollar e identificar instrumentos de política concretos para abordar los obstáculos al comercio de las empresas pequeñas y vulnerables.

(b) Felipe S. Barrito, Consultor

La segunda intervención se centró en la determinación de las pequeñas dimensiones, la vulnerabilidad y el alejamiento de los países desde la perspectiva de un enfoque situacional. Parece haber consenso en que ciertos rasgos asociados con las dimensiones, el alejamiento, la exposición a conmociones exógenas y la escasa capacidad de adaptación de los países afectan al desarrollo. Esos rasgos parecen estar limitando la capacidad de las economías de los países en desarrollo para obtener beneficios del comercio internacional y cumplir todas las obligaciones dimanantes del sistema multilateral de comercio. El orador expuso el motivo de clasificar a los países –y la metodología para hacerlo– como pequeños, vulnerables y remotos, o como una combinación de las tres cosas, sobre la base del enfoque situacional.

2. Tratamiento de los puntos débiles y la competitividad en las negociaciones comerciales: Economías pequeñas y vulnerables

El 25 de enero de 2005 se produjo un importante punto de inflexión en las negociaciones cuando el Presidente del CCD en Sesión Específica presentó un nuevo enfoque de las negociaciones en una reunión informal del grupo. En esencia, el enfoque reconfiguraba el proceso que había de utilizar el grupo para abordar el mandato contenido en el párrafo 35. El Presidente proponía un nuevo proceso en tres etapas: 1) considerar el uso de características para identificar lo que se puede aceptar como economías pequeñas y vulnerables; 2) considerar los problemas relacionados con el comercio que razonablemente se pueden atribuir a esas características; y 3) formular respuestas a esos problemas relacionados con el comercio que puedan utilizar esos países.

Al mencionar explícitamente la importancia de identificar las "características" de las economías pequeñas y vulnerables, los proponentes de dichas economías trataban de atender las preocupaciones expresadas en anteriores reuniones por países desarrollados como los Estados Unidos, el Canadá y la UE con respecto a la manera en que las nuevas normas se aplicarían únicamente a las economías pequeñas y vulnerables. Al definir las características y los problemas de las economías pequeñas y vulnerables y vincularlos a soluciones, esperaban que el proceso fortaleciera la vinculación observada entre las nuevas normas y las necesidades concretas de las economías pequeñas y vulnerables resultantes de su "situación" o "características" particulares, y proporcionara posiblemente un instrumento concreto para determinar el derecho a beneficiarse de las nuevas normas. No obstante, con ello provocaron una reacción de los países en desarrollo grandes, que cuestionaban la excepcionalidad de la situación de las economías pequeñas y vulnerables debido a la preocupación de que esa definición de excepcionalidad, basada en características, excluyera a sus economías relativamente grandes del trato especial y diferenciado hasta entonces compartido por todos los países en desarrollo.

Sin embargo, los Miembros convinieron en avanzar aplicando la primera y la segunda etapas simultáneamente, y en pasar después a la formulación de respuestas sistémicas. Tras la mención del mandato sobre las economías pequeñas y vulnerables en el "paquete de julio", el nuevo proceso en tres etapas inyectó nueva energía en las negociaciones e impulsó una nueva y más intensa fase de las conversaciones.

Esos progresos están hasta cierto punto relacionados con la inclinación progresiva de los proponentes hacia un enfoque basado en características, encaminado a abordar los problemas de competitividad y vulnerabilidad de las economías pequeñas y vulnerables con soluciones específicas.

Uno de los principales problemas, tanto para el enfoque basado en características como para el enfoque situacional, en el caso de las economías pequeñas y vulnerables es demostrar claramente las vinculaciones existentes entre, por un lado, las características de esos países, por ejemplo sus pequeñas dimensiones o su alejamiento, y, por otro, las limitaciones en materia de desarrollo que supuestamente experimentan para beneficiarse plenamente de su integración en el comercio mundial.

Hay dos preguntas que se formulan una y otra vez con respecto a esas vinculaciones: hasta qué punto se enfrentan las economías pequeñas y vulnerables con problemas de desarrollo relacionados con el comercio que difieran de los de otros países en desarrollo; y cuáles son las vinculaciones causales entre las características de las economías pequeñas y vulnerables y los problemas que experimentan.

Para que el trato especial y diferenciado pueda resolver eficazmente los problemas de competitividad y vulnerabilidad de las economías pequeñas y vulnerables, éstas deben tener la oportunidad de establecer políticas apropiadas. Ello entraña considerar si el examen del trato especial y diferenciado prescrito en Doha debe limitarse a prorrogar los plazos para

el cumplimiento de las normas y a prestar un apoyo efectivo encaminado a la adaptación institucional. Otra consideración es adoptar una visión diferente que entrañe suficiente flexibilidad y la utilización de los recursos para apoyo al desarrollo que los países puedan necesitar para aplicar políticas activas por el lado de la oferta.

El ICTSD ha tratado de identificar circunstancias en esferas pertinentes de las políticas en materia de comercio y desarrollo, entre ellas la competitividad y la vulnerabilidad de las economías pequeñas y vulnerables, en vez de vincular las disposiciones en materia de trato especial y diferenciado a categorías de países. El enfoque situacional trata de lograr dos objetivos. El primero es garantizar el acceso de todos los países en desarrollo y PMA a un conjunto de beneficios básicos en lo que se refiere a trato especial y diferenciado: su respectivo acervo en materia de trato especial y diferenciado y las mejoras resultantes del examen prescrito en Doha. El segundo es crear beneficios adicionales en materia de trato especial y diferenciado basados en situaciones de desarrollo específicas.

El enfoque situacional está encaminado a ayudar a los países en desarrollo, mediante trato especial y diferenciado, a aplicar estrategias de desarrollo basadas en el comercio en las dimensiones económica, social y ambiental, que incluyan políticas y medidas en materia de competitividad para abordar, entre otros, sus problemas de vulnerabilidad. Evidentemente, no todos los problemas de desarrollo pueden resolverse mediante políticas en materia de competitividad, que son principalmente de carácter económico, pero esas políticas pueden contribuir –si se diseñan con tal fin– a promover un desarrollo sostenible. Para que desempeñen esa función en los países en desarrollo, las políticas nacionales sobre competitividad deben abordar diversos conjuntos fundamentales de objetivos económicos, sociales y ambientales, y a su vez deben estar apoyadas por flexibilidades resultantes de un trato especial y diferenciado.

Los conjuntos de objetivos primero y segundo son esencialmente económicos. El primero consiste en crear condiciones adecuadas para el logro de un acceso efectivo a los mercados y un trato equitativo para las exportaciones de esos países, para lo que puede ser útil el trato especial y diferenciado. Constituye un objetivo muy importante, aunque no es el único ni tampoco el más importante desde la perspectiva a largo plazo del desarrollo en las esferas económica, social y ambiental. El segundo conjunto de objetivos consiste en ayudar a los países a obtener un crecimiento económico sostenido a través de la competencia internacional y, al mismo tiempo, conseguir capacidad para amplificar a nivel interno los efectos del crecimiento en términos de aumentos de productividad, más y mejores empleos, y mejoras de los ingresos para proporciones cada vez mayores de la población, lo que implica combinar una estrategia de formación tecnológica e innovación con una estrategia de creación de complementariedades y vinculaciones intersectoriales. Las políticas por el lado de la oferta requeridas pueden necesitar el apoyo de un trato especial y diferenciado que permita flexibilidad en el cumplimiento de las normas. También pueden apoyarse los objetivos de equidad de las políticas en materia de competitividad mediante el trato especial y diferenciado. Las conexiones entre objetivos de equidad y políticas económicas son muy importantes para la sostenibilidad del desarrollo en la mayoría de los países en

desarrollo, en los que la exclusión social y la polarización se deben en parte a la incapacidad de la "economía moderna" para proporcionar puestos de trabajo y fuentes de ingresos a una parte sustancial de la población.

Las políticas en materia de competitividad de los países en desarrollo deben abordar los procesos que tienen lugar a nivel micro, meso y macro, ya que esas políticas deben encaminarse al logro de una integración positiva de esos países en la economía mundial, contribuyendo con ello a la consecución de los objetivos económicos, sociales y ambientales de desarrollo sostenible de las sociedades en su conjunto, y no simplemente al crecimiento del comercio o a los logros económicos de determinadas empresas. Con respecto a la vulnerabilidad, las economías en desarrollo están cada vez más expuestas a riesgos de desastres y conmociones externas que pueden dar lugar a pérdidas instantáneas de los aumentos de competitividad logrados, de las que para los países pequeños puede ser muy difícil recuperarse.

La flexibilidad derivada del trato especial y diferenciado puede permitir la aplicación de políticas que contribuyan al logro de objetivos de equidad a través de los efectos en el empleo y en los ingresos que puedan resultar de la combinación de las estrategias de innovación y las vinculaciones ya mencionadas, y a través de los efectos de una estrategia encaminada a la formación de capital humano y capital social.

Los efectos económicos de una política en materia de competitividad pueden también tener una repercusión positiva indirecta en el medio ambiente. No obstante, es necesario promover beneficios ambientales directos en los países en desarrollo, lo que puede ser factible si en el marco del trato especial y diferenciado se otorga flexibilidad para aplicar determinadas políticas por el lado de la oferta. Entre los objetivos de esas políticas cabe mencionar los siguientes: inversión de las actuales tendencias a una mayor especialización de los países en desarrollo en las exportaciones de bienes (¿diversos bienes tal vez?); mejora de la eficiencia en materia de energía y cambio gradual a fuentes de energía sostenibles; fortalecimiento de sus ventajas competitivas sobre la base de una utilización sostenible de su diversidad biológica; y abordar el cumplimiento de las normas ambientales para lograr el acceso de sus exportaciones a muchos mercados.

Los países pequeños y vulnerables pueden tener acceso a los beneficios adicionales de diversas situaciones, algunas de ellas centradas en limitaciones de la competitividad que pueden compartir con muchos otros países en desarrollo, y otras centradas en problemas de vulnerabilidad que únicamente se plantean a las economías pequeñas y vulnerables. De los estudios del ICTSD –incluidos los resultados de pruebas estadísticas múltiples de hipótesis– pueden extraerse tres conclusiones fundamentales.

La primera conclusión es que la utilización de una combinación racional de indicadores (diversos, no sólo un determinante) conduce a una sólida confirmación estadística de la existencia de una particular situación de desventaja de las economías pequeñas y vulnerables. La contrapartida de esta conclusión es que el análisis de variables de manera aislada no

permite evaluar debidamente los factores de pequeñas dimensiones, vulnerabilidad y alejamiento en el contexto del comercio y el desarrollo.

La segunda conclusión, derivada de la primera, tiene consecuencias muy prácticas: la determinación de la lista de países en situaciones de pequeñas dimensiones y vulnerabilidad debe basarse en la combinación de umbrales sobre diversos problemas y características, no sólo en una o unas pocas características.

Por último, la tercera conclusión se refiere al hecho de que las situaciones de desarrollo implican desventajas relativas de los países en una situación particular frente al resto de los países. Los umbrales no deben determinarse arbitrariamente sino que hay que tener en cuenta la posición relativa del país objeto de análisis en el conjunto de los Miembros de la OMC según las variables consideradas.

Con respecto a características muy relacionadas con la competitividad, no se han hallado diferencias importantes entre los Estados insulares pequeños y los países sin litoral, por un lado, y el resto de las economías en desarrollo, por otro. Los problemas relacionados con el comercio y la competitividad en los que no se observan diferencias son, entre otros, los siguientes: insuficiente valor añadido o insuficiente elaboración de los productos de exportación; insuficientes vinculaciones entre las actividades de exportación y el resto de la economía; volatilidad de los precios de las exportaciones; ventajas o desventajas para atraer inversión extranjera; y dificultades para superar los problemas relacionados con las normas técnicas y sanitarias internacionales. No obstante, en los estudios se ha llegado a la conclusión de que los países pequeños tienen restricciones de escala que pueden agravar las limitaciones que otros países en desarrollo experimentan al tratar de diversificar sus exportaciones o de integrar en sus economías la elaboración de sus productos básicos.

Por otra parte, se han elaborado amplias Listas de Países en Desarrollo en situaciones de COM-1 a COM-3: *COM-1: "Graves limitaciones en materia de exportaciones por el lado e la oferta en economías débiles"*[29] *(35 países). COM-2: "Diversificar X y fortalecer la capacidad tecnológica y las vinculaciones en las economías dependientes de minerales".*[30] *COM-3: "Manufactura superficial".*[31]

La primera situación se caracteriza por los problemas económicos con que frecuentemente se enfrentan las economías débiles en el proceso de incorporarse a la economía internacional.

29 Albania; Antigua y Barbuda; Barbados; Belice; Bolivia; Botswana; Cuba; Dominica; Ecuador; El Salvador; Fiji; Gabón; Ghana; Granada; Guyana; Honduras; Jamaica; Kenya; Kirguistán; Macedonia; Mauricio; Moldova, Rep. de; Namibia; Nicaragua; Pakistán; Paraguay; Perú; República Dominicana; Saint Kitts y Nevis; San Vicente y las Granadinas; Santa Lucía; Sri Lanka; Swazilandia; y Zimbabwe.

30 Subconjunto de ingresos altos (10 países): Arabia Saudita; Bahrein; Brunei-Darussalam; Chile; Emiratos Árabes Unidos; Kuwait; Omán; Qatar; Trinidad y Tabago; y Venezuela. Subconjunto de ingresos bajos y medios (22 países): Albania; Bolivia; Botswana; Camerún; Colombia; Congo, Rep. del; Costa Rica; Dominica; Ecuador; Egipto; Filipinas; Gabón; Ghana; Guyana; Kirguistán; Mauricio; Mongolia; Namibia; Nigeria; Papua Nueva Guinea; Suriname; y Swazilandia.

31 Albania; Armenia; Belice; Costa Rica; Cuba; Dominica; Egipto; El Salvador; Georgia; Granada; Guatemala; Guyana; Honduras; Jamaica; Jordania; Macedonia; Marruecos; Moldova, Rep. de; Mongolia; Nicaragua; Paraguay; República Dominicana; Rumania; Sri Lanka; Túnez; Turquía; y Viet Nam.

Los países que se hallan en esa situación muestran una elevadísima concentración de sus exportaciones en unos cuantos productos agrícolas y/o manufacturas con bajo valor añadido, una participación muy pequeña en el mercado internacional, poco atractivo para la inversión extranjera excepto en lo que se refiere a la explotación de unos cuantos productos basados en recursos naturales, y una seria dificultad para cumplir las normas internacionales (por ejemplo, las medidas sanitarias y fitosanitarias).

En las situaciones segunda y tercera (COM-2 y COM-3) los principales problemas y objetivos están relacionados con complementariedades y estrategias sobre tecnología y conocimientos, pero ambas tienen características sociales y ambientales.

Una constatación interesante de los estudios realizados es que una gran proporción de los países pequeños y vulnerables (es decir, países en desarrollo incluidos en las listas de situaciones de economías pequeñas y vulnerables y economías pequeñas y remotas) figuran también en las listas de situaciones de competitividad COM-1 y COM-3. La situación COM-1 implica: productividad muy baja y vinculaciones productivas débiles entre los exportadores y el resto de la economía; y un elevado nivel de volatilidad del crecimiento y una marcada trayectoria de empeoramiento de la relación de intercambio. Además, la situación COM-3 se da en países en desarrollo que han emprendido ya un proceso de industrialización pero no han podido superar circunstancias de "integración superficial de la producción", que en algunos casos extremos puede estar limitada al montaje de partes importadas.

Se realizaron también pruebas estadísticas con un conjunto de variables sobre 155 países en desarrollo y PMA utilizando modelos Probit binomiales. La prueba reprodujo la lista de los Estados insulares pequeños, por un lado, y la lista de los países sin litoral, por otro. Los factores que tienen efectos importantes en la confirmación de la situación de los Estados insulares pequeños son los siguientes: i) contribución de los servicios al PIB; ii) probabilidad anual de que ocurran desastres naturales de tal magnitud que produzcan (la muerte –pérdida de la vivienda– daños) a más del 0,04 por ciento de la población total; y iii) población (número de habitantes). El resto de las variables no tienen efectos importantes. Aunque la incorporación por Briguglio (2003) del índice compuesto EVI de vulnerabilidad en el modelo aumenta el poder explicativo, del 88 al 95,7 por ciento, sólo se dispone del EVI con respecto a 69 países, por lo que se excluyó del modelo.

Es evidente que el análisis de las variables de manera aislada no explica debidamente los problemas de pequeñas dimensiones, vulnerabilidad y alejamiento en el contexto del comercio y el desarrollo. No obstante, en las evaluaciones hechas variable por variable aparecen cuatro factores con una gran influencia en la caracterización del grupo de países insulares pequeños: i) concentración por líneas de exportación; ii) concentración por destinos; iii) costos del transporte marítimo; y iv) contribución de los servicios al PIB.

Es importante subrayar que todos los subconjuntos de países que han de definirse como acreedores a beneficios adicionales en materia de trato especial y diferenciado deben compartir los criterios comunes, con inclusión de las limitaciones relacionadas con la participación

en el mercado, con el fin de que la utilización de flexibilidades con respecto a las normas por los países beneficiarios no genere grandes distorsiones del comercio internacional. La participación en el mercado, por otro lado, podría utilizarse como factor que expresa las dimensiones de la economía. El principal indicador que debe utilizarse para caracterizar las dimensiones de la economía es la población (como es práctica normal en la literatura sobre el tema), pero introduciendo combinaciones con los ingresos por habitante (o con el PIB por habitante) en diversos tamaños de población, para incorporar el concepto de poder adquisitivo.

Esas combinaciones permitirían considerar a las economías sumamente pequeñas, independientemente de los ingresos por habitante, y al mismo tiempo dar prioridad a la vulnerabilidad social asociada a ingresos bajos y limitaciones de escala en el caso de los países de dimensiones medias. Para los ejercicios de simulación de las dos situaciones siguientes –economías pequeñas y vulnerables, y economías pequeñas y remotas– se eligieron tres tamaños de población y se sugiere un enfoque similar en el que se combinen la población y el PIB por habitante para realizar otros ejercicios de simulación: i) población no superior a 15 millones en relación exclusivamente con países de bajos ingresos; ii) población no superior a 10 millones con respecto únicamente a países de ingresos medios y bajos; y iii) población no superior a 5 millones.[32]

3. Conclusiones y camino a seguir

En primer lugar, el universo de los Miembros de la OMC puede dividirse en dos grupos bien definidos (países desarrollados y países en desarrollo), y si se unen las tres clases más desfavorecidas se reproduce casi exactamente la lista de los países que se definen a sí mismos como países "en desarrollo".

En segundo lugar, existe una correlación muy baja entre, por un lado, las características que al parecer determinan la lista de los países en desarrollo y, por otro, la competitividad mostrada por los países. En otras palabras, ser un país en desarrollo con arreglo a las tres características utilizadas para definir la lista de países en desarrollo dice muy poco sobre la competitividad de los países en cuestión.

En tercer lugar, las conclusiones extraídas indujeron a los investigadores a seguir explorando indicadores de la competitividad mostrada para arrojar más luz sobre las pruebas empíricas comentadas acerca de las características sobre comercio y desarrollo comunes a los países en desarrollo. Por consiguiente, se realizó un ejercicio adicional para explorar circunstancias y factores comunes generales entre los países en desarrollo con respecto a la competitividad mostrada y el nivel de éxito en la integración en los mercados mundiales.

32 Es importante tener en cuenta que una de las principales reservas formuladas en la OMC contra los argumentos de los Estados insulares pequeños es que la gran mayoría de ellos suelen tener ingresos por habitante elevados y ocupar puestos bastante altos en el Índice de Desarrollo Humano, hechos que se ponen también claramente de relieve en la literatura sobre el tema.

Por último, los países pequeños tienen restricciones de escala que pueden agravar las limitaciones que otros países en desarrollo experimentan al tratar de diversificar sus exportaciones o integrar en sus economías la elaboración de sus productos. Si, además, sufren conmociones externas o frecuentes desastres, se enfrentan con limitaciones aún más graves para preservar las mejoras de la competitividad que puedan haber logrado y para recuperarse de los daños sufridos durante los desastres. Lo mismo puede decirse de los países cuyos costos de transporte unitarios son de hecho mucho más elevados que los de los demás países del mundo y que, además, tienen escalas económicas que les impiden hacer ellos mismos las inversiones –en logística e infraestructura– que necesitan para superar sus desventajas. Aún peor es la situación de los países que reúnen las tres condiciones: pequeñas dimensiones, vulnerabilidad y alejamiento.

D. La OMC y las PYME: ¿qué hace falta para llegar a una situación en la que todos se beneficien?, *Sesión organizada por Eurochambres y Eurocommerce*

Informe redactado por EuroChambres[33] y EuroCommerce[34]

Resumen

Los principales objetivos y las cuestiones pertinentes que se abordaron durante la sesión fueron los siguientes:

- *Las empresas pequeñas y medianas figurarían entre los principales beneficiarios de una conclusión satisfactoria de la Ronda de Doha. Pero ¿han tenido también las rondas anteriores beneficios tangibles para las empresas? ¿Tienen los empresarios un conocimiento suficiente de las oportunidades que pueden brindarles las negociaciones multilaterales en curso?*

- *Y ¿qué conocimiento tienen los negociadores y los responsables de la adopción de decisiones de la situación real de las PYME, de sus problemas prácticos y de sus necesidades? ¿Se plasman suficientemente en contribuciones útiles para las negociaciones comerciales?*

Este panel, organizado conjuntamente por EuroChambres y EuroCommerce, trató de responder a esas preguntas confrontando ambas perspectivas: la situación real de la política comercial por un lado y la situación real de las empresas por otro.

La mayoría de los participantes coincidieron en que las PYME, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, necesitan una OMC fuerte. A su vez, es importante que las PYME sean conscientes de las oportunidades que brinda el sistema multilateral de comercio regido por la OMC. Existe una brecha de comunicación entre la OMC y las PYME que es necesario cerrar. Las asociaciones comerciales y las cámaras de comercio, así como las instituciones internacionales, tienen una importante función que desempeñar a ese respecto.

1. Intervenciones de los panelistas

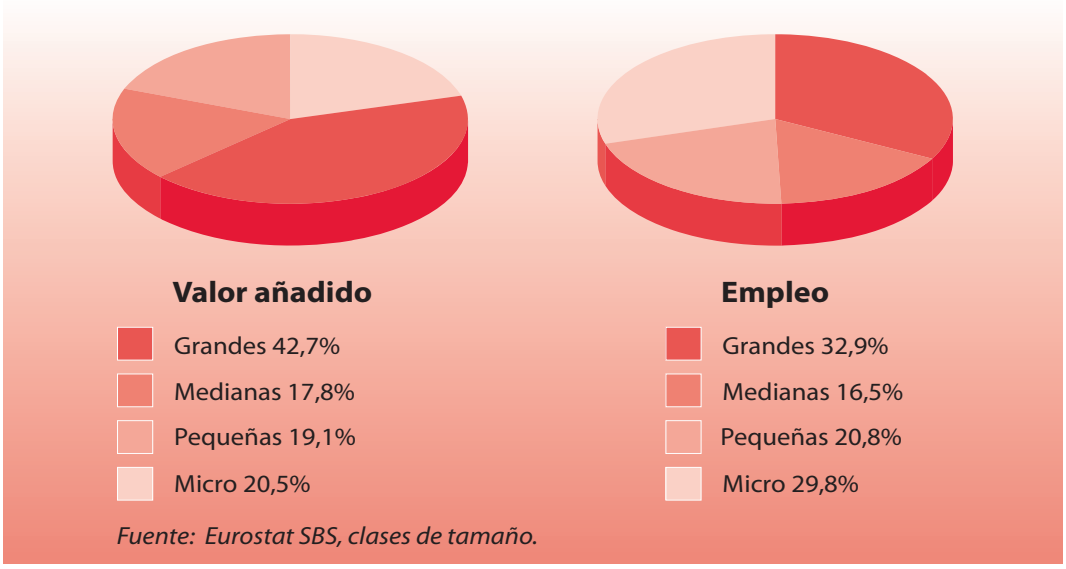
Actuaron como moderadores Dirk Vantyghem, EuroChambres, Director de Relaciones Internacionales, y Ralph Kamphöner, EuroCommerce, Asesor Principal en Comercio Internacional.

33 EuroChambres, Asociación de Cámaras de Comercio e Industria Europeas, representa a más de 19,9 millones de empresas europeas (el 99 por ciento de las cuales son PYME) a través de 46 miembros y una red europea de 1.706 Cámaras regionales y locales. www.eurochambres.eu.

34 EuroCommerce representa los intereses del comercio minorista, mayorista e internacional en 29 países europeos. El comercio es el principal servicio de mercado relacionado con los consumidores. Genera el 11 por ciento del PIB de la UE y 30 millones de puestos de trabajo en 6 millones de empresas, más del 95 por ciento de las cuales son PYME. www.eurocommerce.be.

(a) Dirk Vantyghem, EuroChambres, Director de Relaciones Internacionales

Vantyghem explicó por qué son enormemente importantes, en su opinión, las PYME (empresas con menos de 250 empleados y un volumen de negocios de más de 50 millones de euros). En la UE hay 23 millones de PYME, lo que representa el 99,8 por ciento del número total de empresas. Proporcionan 100 millones de puestos de trabajo, es decir, dos terceras partes de la totalidad de puestos de trabajo en el sector privado.



Fuente: Eurostat SBS, clases de tamaño.

Para ilustrar la importancia de las PYME para el crecimiento y el empleo, Vantyghem facilitó las siguientes cifras con respecto a algunos países:

País	PYME	Empleo	PIB, Valor añadido
Canadá	99,7%	60%	
Reino Unido	>99%	44-66%	
Estados Unidos	99,7%	50,3%	40% de la actividad económica total
China	99%	73%	60% de la producción bruta industrial
Japón	99%	72%*	52% de la producción manufacturera
Corea del Sur	99,7%	71%	47,5% de la producción bruta
			49% del valor añadido
Brasil	99,2%	66,8%*	60,8% de la producción manufacturera
Chile	99,1%	52,7%	37,1% de la producción manufacturera
África	>90%		
			*del sector manufacturero

A pesar de su importancia económica y social, las PYME siguen enfrentándose con demasiados obstáculos a la internacionalización difíciles de superar, especialmente aranceles, falta de protección de los DPI, diferentes normas sobre productos, leyes y reglamentos vigentes, falta de capital o financiación, falta de apoyo y/o asesoramiento, diferencias culturales e idiomáticas, y, en general, falta de información.

(b) Laurent Matile, Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC (CCI), Oficial Superior, Sistema Multilateral de Comercio

Tras dar las gracias a EuroCommerce y EuroChambres por una excelente cooperación y un apoyo mutuo de larga data, Matile se centró especialmente en la perspectiva de los países en desarrollo y describió al CCI como una organización que tiene entre sus principales tareas promover la globalización de las PYME del mundo en desarrollo.

Es difícil decir si las PYME de los países en desarrollo figurarán entre los beneficiarios de la Ronda de Doha. Existen aún diferentes obstáculos; hay también, más allá de la política comercial, muchas cosas que es necesario hacer para que los productores de los países en desarrollo puedan obtener beneficios de la globalización.

Por citar algunos de los principales obstáculos, Matile indicó las esferas del acceso a los mercados (aranceles, obstáculos no arancelarios, normas de origen, eliminación de las subvenciones), la falta de capacidad productiva, las limitaciones por el lado de la oferta, y la ineficiente infraestructura relacionada con el comercio (transporte, puertos, aeropuertos, servicios, es decir, medidas de facilitación del comercio), así como otras medidas no comprendidas en el ámbito de competencia de la OMC.

Muchos empresarios del mundo en desarrollo no se dan aún suficientemente cuenta de las oportunidades que brinda la OMC, y su conocimiento del sistema multilateral de comercio sigue siendo limitado. Ahora bien, ese conocimiento por sí solo no basta: además, las empresas necesitan también una sólida comprensión de la política comercial y la consiguiente capacidad analítica. A ese respecto, los medios de comunicación y las ONG tienen una función que desempeñar en los países en desarrollo, con el fin de ayudar a las PYME de esos países a comprender lo que está en juego en el PDD.

Por otra parte, el sector privado no está aún suficientemente organizado y las PYME no tienen a menudo los necesarios recursos financieros. Además de todo eso, también tienen una función que desempeñar los gobiernos, que aún siguen mostrándose con demasiada frecuencia renuentes a facilitar información útil a las PYME.

(c) Piero Iacomoni, Monnalisa S.p.A., Italia; Gerente General

En su condición de productor de ropa infantil, Iacomoni no se había visto aún estrechamente relacionado con la OMC ni con cuestiones de política comercial. Subrayó la importancia de proporcionar la perspectiva de un empresario y, por consiguiente, se centró en el ejemplo

de su propia empresa, que ha experimentado ya un largo proceso de internacionalización desde su fundación en 1968.

Monnalisa proporciona actualmente 60 empleos. La empresa vende el 58 por ciento de sus productos en Italia y exporta el 42 por ciento a 50 países de todo el mundo. La producción se basa en un 70 por ciento en Italia y en un 30 por ciento en el resto del mundo.

Para Iacomoni, el precio de un producto –utilizado a menudo como parámetro en la política comercial– no es el único criterio decisivo. Son igualmente importantes la calidad del producto y los activos intangibles. Produce "no sólo prendas de vestir, sino una marca" y subraya que las marcas crean confianza en los consumidores.

Monnalisa no ha contado nunca con medidas de defensa comercial, sino con mercados abiertos, y trata de llegar a un máximo de consumidores.

Iacomoni subrayó los limitados recursos de las PYME y, lo que está estrechamente relacionado, la importancia de la labor de equipo. El hecho de que su empresa no cierre nunca durante el período de vacaciones se debe al espíritu empresarial que sus empleados comparten.

Los esfuerzos por seguir siendo competitivos en el mercado mundial incluyen una gran cantidad de investigación. Monnalisa tiene 11 empleados que trabajan en esa esfera.

En los siete últimos años la empresa ha abierto más de 100 tiendas en China. Entre otras inversiones en el extranjero cita tiendas en la India, el "territorio aduanero distinto de Taiwán", Siria y Egipto. Es una situación que Iacomoni consideraba beneficiosa para todos: al principio él facilitaba los conocimientos necesarios, para después comprar los productos fabricados en esos países. Al final, tanto Monnalisa como sus socios extranjeros resultaban beneficiados. Así pues, para Iacomoni la globalización era una ventaja, no una amenaza: "La globalización es intercambiar experiencias con otras personas y conectar con ellas".

Por último, consciente de su responsabilidad social como empresa, Monnalisa aplica activamente la RSE y la SA 8000.

Otra esfera que puede mejorarse es la del conocimiento por parte de los negociadores comerciales de la situación real de las PYME: en muchos casos hay falta de comprensión de las necesidades concretas e incluso en algunos casos falta de confianza. Muchos negociadores consideran que el sector privado de sus países no está suficientemente articulado.

Para traducir mejor las necesidades de las PYME al "lenguaje de la OMC", se necesita un sector privado bien organizado, así como apertura de los gobiernos a la contribución de las PYME: en otras palabras, mecanismos de consulta adecuados a nivel nacional.

(d) Peter Bernert, propietario de Brieftaube, Austria, Almacenes de Moda

La OMC es importante para las PYME. A corto plazo, los beneficios *prima facie* del PDD incluyen ganancias para los fabricantes, los comerciantes y los consumidores de todo el mundo: el desmantelamiento de los aranceles y los obstáculos no arancelarios reducirá los costos y aumentará la posibilidad de elección de los consumidores; la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros no encuentran oposición, y la mejora de las normas multilaterales proporcionará más seguridad jurídica y previsibilidad.

A medio y largo plazo, el desarrollo de la economía mundial repercutirá también en el desarrollo de las respectivas economías nacionales, así como en la sociedad (migración). La globalización, si se realiza debidamente, ofrece a las empresas tanto oportunidades como retos. La actual situación de la economía mundial es única en la historia, al entrar en escena nuevos participantes gigantes como China, la India, etc. En ese contexto, las PYME en particular necesitan guía y normas.

Las grandes empresas pueden mantener departamentos enteros para seguir el ritmo del desarrollo tecnológico, vigilar lo que hace la competencia, atraer financiación y empleados cualificados, y velar por que la empresa cumpla todas las reglamentaciones pertinentes. Sin embargo, en las PYME las tareas de esa naturaleza se incluyen entre las muchas otras obligaciones de una persona o simplemente no se realizan en absoluto.

Con frecuencia las PYME no tienen oportunidad de influir directamente en las personas encargadas de formular las políticas: mientras las PYME siguen adelante, las grandes empresas emplean a elementos de grupos de presión especiales para que ayuden a adaptar las leyes de manera que les favorezcan.

El comercio mundial parece ser demasiado complicado para las PYME. Ejemplos: los procedimientos aduaneros afectan directamente al costo del abastecimiento de bienes de consumo; las corrientes comerciales son complejas; los comerciantes carecen con demasiada frecuencia de la necesaria previsibilidad y seguridad jurídica. Entre la planificación y la venta, muchos operadores económicos trabajan en ciclos de compra de un año. La repentina imposición de medidas antidumping o medidas de salvaguardia puede acabar con las PYME. Quedó demostrado por el reciente ejemplo, entre otros, de la crisis de los textiles de 2005 (la llamada "guerra del sujetador"), cuando 80 millones de textiles chinos quedaron bloqueados en las fronteras de la UE tras el rápido restablecimiento de contingentes de importación.

Mediante la imposición de restricciones con breve preaviso, la política comercial interferiría gravemente en las obligaciones contractuales existentes y expondría a las empresas afectadas a graves consecuencias. Cualquier perturbación imprevisible del cálculo de costos se traduce inevitablemente en importantes problemas para las empresas, en particular para las especializadas en una reducida gama de productos.

La OMC está muy bien situada para proporcionar un marco multilateral estable. Desde el ángulo de la competitividad, sería mejor exportar aviones Airbus e importar camisetas.

Bernert subrayó también la importancia del comercio de servicios. El suministro de servicios de distribución (al por mayor y al por menor) es aún muy limitado en muchos países Miembros de la OMC. A la maraña de normas vienen a añadirse prescripciones muy diferentes sobre la entrada en los mercados, que pueden superar las grandes empresas multinacionales pero no las PYME.

En la segunda parte de su exposición Bernert explicó por qué las PYME son también importantes, en su opinión, para la OMC. Para fomentar el crecimiento y el bienestar, la OMC necesita tener en cuenta las necesidades de las PYME. Estas empresas son importantes sobre todo por ser muy numerosas. Tienen repercusión en los procesos democráticos (en las asociaciones de comercio y también en la sociedad) e impulsan la economía.

Las PYME son la fuente de la mayoría de los nuevos puestos de trabajo creados y prestan una importante contribución al logro del objetivo de Lisboa, de la Unión Europea, de más crecimiento y más y mejores puestos de trabajo. Sin embargo, parece que su aportación a las negociaciones de la OMC no refleja la importancia política y económica del sector de las PYME. Hay una lamentable falta de comprensión de los problemas relativos a la OMC, lo que a su vez genera una imagen negativa de la Organización. Es, ante todo, responsabilidad de la OMC colmar esa laguna.

Bernert subrayó la necesidad de mejorar, en ambos sentidos, la comunicación entre la OMC y las PYME. Esto tendría que ocurrir menos directamente entre la OMC y las PYME que indirectamente por conducto de asociaciones comerciales, medios de comunicación y Estados Miembros de la OMC.

Como posibles soluciones, indicó la divulgación de información sobre iniciativas para facilitar el acceso de las PYME a los mercados internacionales (creación de portales Web destinados a las PYME que faciliten acceso a información de dominio público sobre normas comerciales y apoyo a los mercados en diversas economías) y también sobre la función de la OMC en general. No hay que olvidar que las PYME suelen estar gestionadas por el propietario, con unos cuantos empleados. De ahí que no haya mucho tiempo ni motivación para reunir información.

En su opinión, las asociaciones comerciales tienen la responsabilidad de explicar la OMC a las PYME y las PYME a la OMC. El presente panel es un buen ejemplo a ese respecto. La divulgación de información podría tener lugar de manera paralela: de la OMC a las PYME por conducto de los medios de comunicación y en ambos sentidos a través de las asociaciones nacionales tan próximas a las PYME como fuera posible.

Bernert subrayó que no había alternativa a la OMC. Sólo las normas multilaterales pueden crear un marco jurídico estable y fiable para las PYME comerciantes de todo el

mundo. Los acuerdos bilaterales pueden ser un complemento útil, pero sólo en la medida en que no estén encaminados a sustituir a la OMC. Sólo la OMC puede asegurar mercados abiertos para las importaciones y las exportaciones de manera sostenida. Sólo el proceso multilateral de la OMC puede garantizar normas sencillas y claras que den la seguridad jurídica que las PYME necesitan.

(e) José María Cervera, Director del Área de Internacionalización, Cámara de Comercio e Industria de Barcelona

La Cámara de Comercio e Industria de Barcelona representa a unas 200.000 PYME de la región catalana. A casi todas esas empresas les afecta directa o indirectamente el derecho de la OMC, pero les resulta muy difícil influir en él. Muchas piensan que la única manera sería exponer sus preocupaciones por conducto del Comisario español en Bruselas.

Así pues, se necesitan más "puentes" entre las empresas y la Comisión Europea, y ello tanto más cuanto que las PYME sienten los efectos de las decisiones de política comercial antes y más directamente que las empresas más grandes. Ahora bien, para influir positivamente en esas decisiones, es importante que las empresas tengan una visión de futuro.

Teniéndolo presente, la Universidad de Barcelona estableció en 2005 la Red Académica Global, con el objetivo de reunir a personas con conocimiento de la política comercial: un ejercicio de concienciación.

Ese proyecto se ha materializado ya en planes de iniciar en 2008 un máster sobre la OMC en cooperación con la cátedra de la Universidad relativa a la OMC. El orador felicitó a la OMC por haber respaldado esa iniciativa. Su objetivo es transferir conocimientos a los medios académicos, de manera que en el futuro una nueva generación de universitarios tenga una masa crítica de conocimientos sobre la OMC.

El sector privado necesita esa clase de conocimientos. Los Centros de Enlace de la OMC pueden permitir una comunicación directa sobre la evolución futura de la política comercial y su impacto en las PYME.

En conclusión, el orador subrayó que esta iniciativa española ofrece la posibilidad de reunir la opinión del sector privado e incorporarla al proceso de formulación de políticas mediante, entre otras cosas, el fortalecimiento de la cooperación entre los Centros de Enlace de la OMC y la Comisión Europea.

(f) Kees Keijzer, Jefe de Sección, Comercio; Comisión Europea, Delegación en Ginebra

Las normas de la OMC benefician a las PYME. Un sistema basado en normas beneficia más a las empresas más pequeñas que a las grandes. El sistema GATT/OMC ha dado lugar a mayores posibilidades de exportación para las PYME: aranceles más bajos (y consolidados) para las mercancías; condiciones de acceso garantizadas para los servicios, con inclusión

del derecho de establecimiento, el comercio transfronterizo y el movimiento de proveedores de servicios y consumidores; protección de la propiedad intelectual; disciplinas en materia de subvenciones e instrumentos de defensa comercial, y un sistema efectivo de solución de diferencias.

La UE ha emprendido ya una serie de iniciativas para ayudar a las PYME. En el marco de la Estrategia de Acceso a los Mercados de la UE:

- la Base de Datos sobre Acceso a los Mercados da información sobre todos los obstáculos al comercio que afectan a las exportaciones. Al ser un instrumento interactivo, brinda a las PYME la posibilidad de señalar problemas en mercados de terceros países;

- la Base de Datos sobre Aranceles Aplicados facilita información sobre los derechos e impuestos aplicables a los productos importados en cerca de 100 países no pertenecientes a la UE;

- el Reglamento relativo a los Obstáculos al Comercio es un instrumento jurídico que da derecho a las empresas de la UE a presentar una reclamación ante la Comisión Europea, que realiza la oportuna investigación y determina si existen pruebas de una infracción de normas comerciales internacionales que se haya traducido en efectos desfavorables en el comercio o en daño.

Para las PYME de los países en desarrollo, la UE ha puesto en pie:

- el Servicio de ayuda a las exportaciones para los países en desarrollo y la Guía del exportador sobre las formalidades de importación en la UE: y un servicio en línea con información sobre todos los requisitos de importación existentes en la UE (aranceles, documentos, normas de origen, impuestos), así como un "mercado" para hacer negocios;

- asistencia relacionada con el comercio: desde la iniciación de la Ronda de Doha las CE han asignado unos 3.300 millones de euros a políticas/reglamentaciones comerciales, desarrollo del comercio y apoyo al sector privado en los países en desarrollo.

Entre otras medidas para ayudar a las PYME en el marco de la OMC podría figurar, especialmente, la facilitación del comercio: es decir, la reducción y simplificación de los procedimientos de importación, exportación, tránsito y aduanas. Como ejemplos de medidas en curso de negociación cabe citar los siguientes: medidas encaminadas a la publicación y facilitación de información; establecimiento de plazos para la celebración de consultas y la formulación de observaciones antes de la entrada en vigor de normas nuevas; resoluciones anticipadas; procedimientos más fáciles para la liberación y el despacho de mercancías; procedimientos de apelación; establecimiento de límites a los derechos y cargas aplicados, y mayor facilidad de tránsito.

Procedimientos propuestos para la facilitación de soluciones con respecto a los obstáculos no arancelarios: las PYME quieren soluciones rápidas y pragmáticas a problemas comerciales concretos. La solución de diferencias no es siempre una opción. Los órganos ordinarios de la OMC no son adecuados para la solución de problemas. Los procedimientos deben ser sencillos, conciliatorios y oportunos, con pasos claros y plazos ajustados. Deben entrañar la intervención de un facilitador que actúe como mediador y que formule recomendaciones no vinculantes. Todo país Miembro de la OMC que se enfrentara con un obstáculo no arancelario en otro país podría presentar una reclamación debidamente fundamentada en la que se solicitara la iniciación de un procedimiento por la OMC. El facilitador ayudaría a aclarar la cuestión, dirigiría las consultas y formularía recomendaciones sobre posibles soluciones (no vinculantes).

(g) Ralph Kamphöner, Asesor Principal en Comercio Internacional, EuroCommerce

Como conclusión, Kamphöner resumió la posición conjunta EuroCommerce y EuroChambres sobre la relación entre la OMC y las PYME.

La OMC ha venido desempeñando correctamente, y debe seguir haciéndolo, una función rectora en el desarrollo del sistema multilateral de comercio. Mediante la liberalización de las políticas comerciales mundiales, la mejora del acceso a los mercados y la promoción de un sistema de normas aceptado internacionalmente y un órgano de solución de diferencias, esta institución ha contribuido en gran medida al crecimiento económico mundial, y al desarrollo y el empleo tanto en países desarrollados como en países en desarrollo.

Así pues, sólo en el marco de la OMC es posible generar el crecimiento económico, el aumento del bienestar y el gobierno que las PYME necesitan. Los acuerdos de libre comercio (ALC) bilaterales y regionales pueden ser complementos útiles, pero en modo alguno un sustituto.

A diferencia de muchas grandes empresas, las PYME no tienen la infraestructura ni el capital humano para enfrentarse a un entorno comercial excesivamente complejo. Necesitan un marco estable, sencillo, transparente, previsible y fiable por el que puedan regirse. Para las PYME es especialmente importante que la Ronda de Doha de la OMC tenga una conclusión satisfactoria, ya que:

- el desmantelamiento de los obstáculos al comercio aumentará la competitividad en todas las regiones, reducirá el costo de la vida e incrementará las posibilidades de elección de los consumidores;

- la mayor simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros ("facilitación del comercio") permitirá a los operadores económicos de todo el mundo –y a las PYME en particular– ahorrar anualmente unos 300.000 millones de euros;

- el aumento del acceso a los mercados para los proveedores de servicios fomentará el bienestar y el crecimiento;

- la mejora de las normas multilaterales –por ejemplo, en materia antidumping– aportará más previsibilidad y seguridad jurídica.

Sin embargo, si la Ronda de Doha de la OMC fracasara, lo que sería lamentable, las PYME se enfrentarían con graves amenazas:

- habría una maraña de acuerdos de libre comercio, cada uno de ellos con normas de origen diferentes y procedimientos aduaneros particulares, y en ese entorno sería mucho más difícil para las PYME exportar e importar, lo que tendría evidentes repercusiones en los ingresos, la creación de empleo y la economía en su conjunto;

- las PYME podrían verse obligadas a fabricar diferentes productos para diferentes mercados, lo que tendría efectos negativos directos en su competitividad, tanto en la UE como en los países en desarrollo.

Ha llegado el momento de que los 151 Miembros de la OMC lleguen finalmente a un acuerdo antes de que acontecimientos externos, como las elecciones presidenciales de 2008 de los Estados Unidos, congelen la Ronda de Doha para el Desarrollo en su totalidad.

El orador invita a todos a que lean la declaración conjunta de EuroCommerce y EuroChambres en la que ambas organizaciones piden una OMC fuerte y una pronta y satisfactoria conclusión de la Ronda de Doha.

2. Preguntas y observaciones del público

Un participante de Malí subrayó la necesidad de que se cumplieran debidamente los compromisos contraídos en el marco de la OMC y destacó en este contexto los problemas específicos del sector del algodón de su país. Expresó su preocupación de que el actual entorno comercial hiciera prácticamente imposible producir en Malí camisetas con el algodón nacional. En el sistema de la OMC había aún grandes injusticias en detrimento de los PMA. La adopción de decisiones en la OMC estaba limitada a una reducida gama de países y la utilidad del Órgano de Solución de Diferencias era bastante limitada.

Un participante de Colombia subrayó la necesidad de normas más claras y mejor acceso a la información, por ejemplo a través de Internet. Muchas PYME de los países en desarrollo eran aún más pequeñas que las PYME de los países industrializados, lo que dificultaba la cooperación internacional en muchos casos.

Un representante de la Federación Internacional de Mujeres Universitarias dijo que era difícil llegar a las PYME en países en los que el analfabetismo era aún un problema, y pidió posibles soluciones.

Un representante de la delegación de Italia en Ginebra se centró en las cuestiones relativas a los derechos de propiedad intelectual: las describió como un importante problema y pidió la debida observancia. Las PYME encontraban a menudo difícil proteger sus productos adecuadamente fuera de la UE.

Un participante de Burkina Faso se mostró de acuerdo con el anterior orador de Malí y dijo que muchos de los panelistas no tenían una visión adecuada de la situación de África. En realidad, consideraba sumamente difícil que países en desarrollo pequeños utilizaran el mecanismo de solución de diferencias contra grandes interlocutores comerciales desarrollados.

Otro participante expuso las iniciativas emprendidas por la Cámara de Comercio de París para informar a las PYME de la evolución de las políticas comerciales.

Un exportador austriaco con 55 años de experiencia en comercio exterior expuso su experiencia de las Conferencias Ministeriales de la OMC celebradas desde Doha, a todas las cuales había asistido. Pidió más liberalización e instó a todos los políticos y funcionarios que se ocupaban de las cuestiones comerciales a finalizar la labor relativa al PDD. Rusia debía incorporarse al marco multilateral lo antes posible. Indicó que las PYME estaban deseosas de obtener apoyo de la OMC, sobre todo para lograr previsibilidad y seguridad con respecto también a las operaciones comerciales con interlocutores comerciales más grandes.

3. Conclusiones y camino a seguir

Según los organizadores, se logró plenamente el objetivo de la sesión. El panel mostró la importancia económica y política de las PYME tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Todos los participantes estaban de acuerdo en que existía una brecha de comunicación entre los empresarios y los políticos que se ocupaban del comercio. Se expusieron ideas y se presentaron propuestas constructivas para abordar ese problema. Las instituciones internacionales, los gobiernos, las asociaciones comerciales y las cámaras de comercio tenían en cada caso una función que desempeñar. Se dieron algunos ejemplos de iniciativas emprendidas a tal efecto, pero queda aún mucho más por hacer. De la sesión se desprendían dos mensajes fundamentales: las PYME necesitan una OMC fuerte y los encargados de formular las políticas comerciales en la OMC tienen que concienciarse en mayor medida de las necesidades específicas de las PYME.

E. Contribución de los servicios al desarrollo: función de la reglamentación y la liberalización del comercio, *Sesión organizada por el Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI)*

Informe redactado por el Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI)

Resumen

El sector de los servicios desempeña una función fundamental en la economía, pero ha recibido menos atención que los sectores de la agricultura y la industria como fuente de desarrollo. Existen actualmente bastantes trabajos en los que se explica la función de la agricultura en el proceso de desarrollo, pero los funcionarios de los países en desarrollo y los donantes han prestado mucha menos atención al sector de los servicios, debido en parte a que el reconocimiento de la contribución que presta a la economía es menor y en parte a que están menos seguros de los tipos de medidas –liberalización, secuencia y reglamentación– que se necesitan para estimular al sector de los servicios (y a la economía más en general) para que emprenda un sendero de crecimiento más dinámico, y de qué relación guardan esas medidas con el programa de liberalización del comercio. El ODI ha venido estudiando el tema de los servicios y el desarrollo y ha presentado las conclusiones provisionales de un estudio financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido.

Los objetivos de la sesión eran los siguientes:

- *destacar la importancia de los servicios para el desarrollo;*
- *poner de relieve la función de la reforma normativa y la liberalización del comercio en los servicios y el desarrollo, y el modo en que podría lograrse;*
- *concienciar a los agentes del desarrollo de cómo la reforma normativa y la liberalización del comercio pueden contribuir al desarrollo; y*
- *reunir a expertos en servicios para examinar los efectos de los servicios en el desarrollo.*

Cuatro panelistas formularon observaciones acerca de las principales cuestiones sobre la base de su propia (no institucional) experiencia. Te Velde presentó una visión general de la importancia de los sectores de servicios, la función de la reglamentación en el desarrollo de los servicios y la necesidad de que su liberalización fuera acompañada de políticas complementarias. Adlung habló de los efectos económicos de la liberalización de los servicios en la reducción de la pobreza y la posible función del AGCS. Aggarwall comentó las principales cuestiones desde la perspectiva del sector privado. El último orador, Njinkeu, examinó la liberalización de los servicios desde el ángulo de la integración regional, en particular en el contexto de los Acuerdos de Asociación Económica entre la UE y los países de África, el Caribe y el Pacífico.

En el subsiguiente debate –con observaciones por parte del público y respuestas de los panelistas– se examinó la importancia y los riesgos de la gestión de la liberalización de los servicios, la función de la liberalización del comercio regional frente a la multilateral, las dificultades de concluir acuerdos de reconocimiento mutuo, la importancia de los servicios con relación a otros sectores, la función de la ayuda para el comercio en el apoyo del cumplimiento de los compromisos de liberalización y, por último, la necesidad de apoyar la realización de auditorías en materia de reglamentación de los sectores de servicios en los países pobres.

1. Intervenciones de los panelistas

Actuó como moderadora Sheila Page, Investigadora superior asociada, Instituto de Desarrollo de Ultramar.

(a) Dirk Willem Te Velde, Investigador asociado, Instituto de Desarrollo de Ultramar

Contribución de los servicios al desarrollo: Función de la reglamentación y la liberalización del comercio

Dirk Te Velde examinó los objetivos de la reunión e informó de los estudios en curso sobre los servicios y el desarrollo financiados por el DFID. Presentó una visión general de la importancia de los sectores de servicios, indicó cómo los servicios afectan al desarrollo, presentó un marco para el desarrollo del comercio de servicios y examinó la función de la reglamentación y la liberalización del comercio en el desarrollo de los servicios y la necesidad de que la liberalización de los servicios fuera acompañada de políticas complementarias. Concluyó diciendo que tal vez fuera más prometedor un enfoque de la liberalización de los servicios de acumulación progresiva, sugirió que era importante examinar el establecimiento de reglamentación apropiada y cómo lograrlo, e indicó que tal vez pudiera contribuir a ese proceso la ayuda para el comercio.

(b) Rudolf Adlung, Economista superior, División de Comercio de Servicios, Secretaría de la OMC

Contribución de la liberalización de los servicios a la reducción de la pobreza: Posible función del AGCS

Rudolf Adlung habló de los efectos económicos de la liberalización de los servicios en la reducción de la pobreza y de la posible función del AGCS. Indicó que los servicios eran importantes para la eficiencia económica y el crecimiento (a través de los insumos de producción y comercio, en particular el transporte) y que podían prestar una importante contribución a los ingresos por conducto de las transferencias de los trabajadores migrantes (en su mayoría no incluidas en los datos convencionales sobre los servicios), y recordó que "servicios" incluía el suministro de servicios sociales. A continuación, examinó opciones con respecto al AGCS, con inclusión de la liberalización de la presencia comercial (modo 3),

posiblemente mediante la realización gradual de reformas. Difícilmente eran significativas a este respecto las actuales ofertas, en particular si se comparaban con los compromisos contraídos por los países de reciente adhesión. Para fomentar la presentación de ofertas de calidad, tenían que reducirse los costos y riesgos de los compromisos mediante la prestación de apoyo a la creación de capacidad, incluso por conducto de la ayuda para el comercio, y permitiendo a los países suspender la liberalización por etapas en algunos casos (por ejemplo, conmociones políticas y económicas exógenas).

(c) Dominique Njinkeu, Director Ejecutivo, Juristas y Economistas Internacionales contra la Pobreza

Dominique Njinkeu examinó la liberalización de los servicios desde al ángulo de la integración regional, en particular en el contexto de los Acuerdos de Asociación Económica entre la UE y los países ACP. Expuso cuestiones fundamentales y examinó los pros y los contras de la liberalización de los servicios en los Acuerdos de Asociación Económica. Indicó que los intereses de las CE en el sector de los servicios no eran claros, pero podían deducirse de los actuales textos y peticiones en relación con el AGCS. Había graves problemas en el establecimiento de compromisos (requería la participación de múltiples partes interesadas e intervenciones encaminadas a la creación de capacidad); las auditorías en materia de reglamentación podían ayudar a resolver esos problemas. Examinó el caso piloto de Kenya: se había iniciado a funcionarios del sector en conceptos del comercio de servicios, se había facilitado un conjunto de preguntas para formular en la auditoría y se habían celebrado consultas con las partes interesadas sobre la labor sectorial.

(d) Rajesh Aggarwal, Asesor Principal, Sistema Internacional de Comercio, Centro de Comercio Internacional

El último orador, Rajesh Aggarwal, comentó las principales cuestiones desde la perspectiva del sector privado y se centró en la integración regional. Hizo hincapié en la distinción entre liberalización de los servicios y privatización. El efecto de la liberalización de los servicios dependía en parte de cómo se planificara la liberalización.

La moderadora, Sheila Page, cuestionó la necesidad de gestionar la liberalización y señaló los riesgos de no liberalizar; le sorprendía que la ayuda para el comercio desempeñara una función tan importante en los debates sobre los servicios.

2. Preguntas y observaciones del público

Las preguntas se centraron en torno a las siguientes cuestiones:

- ¿Qué importancia tiene la gestión de la liberalización? (Myriam van der Stichele).
- ¿Cuál es la función de la liberalización regional del comercio de servicios frente a la liberalización multilateral? (Susan Joekes).

- ¿Por qué no se ha debatido la cuestión de la reglamentación nacional? ¿No resulta difícil liberalizar los servicios sobre una base que no sea la de la nación más favorecida? (Johannes Bernabe).
- Lo que implica la conclusión de acuerdos de reconocimiento mutuo (ARM) ha constituido un largo proceso en la UE (Julian Arkell).
- ¿Cómo pueden resolver los países la superposición entre el AGCS y los tratados bilaterales sobre inversiones? (Misión de Bolivia).
- ¿Necesitamos un acuerdo de la OMC sobre inversiones? (Peter Kleen).
- Los servicios sólo pueden aparecer como una tercera etapa de desarrollo: no es posible hacer una transición directa de la agricultura a los servicios (Rolf Traeger).

Los panelistas sugirieron que los actuales regímenes sobre los servicios no siempre eran buenos para el desarrollo y entrañaban un riesgo, por lo que podría ser conveniente una mayor liberalización.

El que la integración regional sea mejor que las negociaciones multilaterales depende de las circunstancias. Por ejemplo, en sectores que requieren una utilización intensiva de capital es mejor la liberalización multilateral (por ejemplo, en Swazilandia predominan ya las empresas regionales), pero podría haber sectores sensibles que impliquen la armonización de normas o el reconocimiento de experiencia, en cuyo caso podrían funcionar mejor los enfoques regionales.

Hubo también debates sobre la ayuda para el comercio en el sector de los servicios, la liberalización regional frente a la liberalización multilateral de los servicios, y la función de los servicios en el desarrollo. Para muchos países pequeños, con inclusión de pequeñas islas, los servicios es la principal fuente de ingresos en concepto de exportaciones y el principal motor del desarrollo.

s preciso examinar la relación entre servicios e inversiones, así como la manera en que están reglamentados unos y otras.

3. Conclusiones y camino a seguir

Se reconoció en general que para los países en desarrollo es muy importante el desarrollo del sector de los servicios. Sus efectos actúan, a través de su repercusión en los ingresos, en el clima de inversión y en el suministro directo de servicios públicos valiosos, como los de salud y enseñanza.

Si bien la liberalización del comercio entraña riesgos evidentes, también puede haber riesgos en no liberalizar. La liberalización puede ser un proceso lento –por ejemplo, en el caso de los acuerdos de reconocimiento mutuo–, y en algunos casos podría ayudar primero la integración regional, aunque en modo alguno siempre.

Se consideraba que la Ayuda para el Comercio era un complemento útil de las negociaciones sobre el comercio de servicios. En particular, se estimaba que las auditorías en materia de reglamentación en los países más pobres podrían ser útiles para que las autoridades normativas se dieran cuenta de si eran o no estrictamente necesarias todas las reglamentaciones vigentes. Aunque había dudas en cuanto al incentivo de que intervinieran las autoridades normativas nacionales, tal vez fueran útiles en este proceso las pruebas acumuladas en otros contextos en el sentido de que la liberalización de los servicios había contribuido al desarrollo.

F. Obstáculos no arancelarios al comercio internacional y crecimiento económico: ¿qué puede hacer la OMC?, *Sesión organizada por BUSINESSEUROPE*

Informe redactado por BUSINESSEUROPE (Confederación de Empresas Europeas)

Resumen

Los obstáculos no arancelarios son cada vez más importantes como impedimentos del comercio internacional y del crecimiento económico y el desarrollo. Este panel abordará los obstáculos no arancelarios a la apertura de los mercados y propondrá formas de que la OMC contribuya a mejorar el crecimiento económico proporcionando un nuevo mecanismo para su eliminación.

La magnitud del problema quedó demostrada por la presentación por parte de la Confederación de Industrias Danesas de su estudio, recientemente publicado, sobre los obstáculos no arancelarios con que se enfrentan las empresas danesas en mercados fundamentales de todo el mundo. La Unión Europea ha hecho una serie de propuestas para abordar los obstáculos no arancelarios en la Ronda de Doha: entre otras, el establecimiento de un nuevo mecanismo horizontal para resolver las diferencias entre Miembros de la OMC en relación con obstáculos no arancelarios concretos, y las negociaciones sobre facilitación del comercio. La Comisión Europea presentó sus propuestas. Por último, el Gobierno de la India expresó la opinión de los gobiernos de los países en desarrollo sobre la dimensión de desarrollo de la cuestión de los obstáculos no arancelarios y formuló observaciones sobre la propuesta del Grupo AMNA-11 de establecimiento de un mecanismo y sobre la facilitación del comercio.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Eoin O'Malley, Asesor, BUSINESSEUROPE

Introducción

La importancia de los impedimentos al libre comercio de mercancías creados por los obstáculos no arancelarios no hace sino crecer con el tiempo. La reducción progresiva de los aranceles en los 50 últimos años, en grados muy diversos, ha hecho que los gobiernos hayan buscado a menudo refugio en las medidas no arancelarias para proteger sus industrias. Además, el aumento de la reglamentación en respuesta a preocupaciones ambientales y de otro tipo puede crear en algunos casos obstáculos incidentales al comercio. Puede verse también que algunos obstáculos no arancelarios son consecuencia de mala administración e ineficiencias en, por ejemplo, la gestión aduanera.

Los efectos de los obstáculos no arancelarios en el comercio internacional no pueden subestimarse: un obstáculo no arancelario efectivo puede excluir por completo los productos

de un país del mercado de otro o elevar los costos en tal medida que se produzca un efecto equivalente. Los obstáculos no arancelarios son también difíciles de definir: abarcan medidas normativas, procedimientos de certificación e incluso cuestiones de política de competencia. El objetivo del panel es estudiar esta cuestión más a fondo, examinando los efectos de los obstáculos no arancelarios en las empresas y los modos de abordarlos mediante un proceso multilateral.

(b) Rasmus Wendt, Asesor, Dansk Industri (Confederación de Industrias Danesas)

Opinión de las empresas sobre los obstáculos no arancelarios

El problema de los obstáculos no arancelarios se ha abordado desde los comienzos del GATT: por medio de la arancelización, los negociadores deseaban sustituir las restricciones cuantitativas por aranceles, para suprimir después progresivamente estos últimos con el transcurso del tiempo. Históricamente, los ejemplos de obstáculos no arancelarios en Europa han incluido medidas tan poco transparentes como la investigación sistemática por parte de las autoridades fiscales de los ciudadanos que compraban un automóvil extranjero y el mantenimiento por distintos países de normas que entrañaban procedimientos gravosos y lentos.

El debate de los obstáculos no arancelarios continúa aún en la OMC, ya que siguen teniendo enormes repercusiones. En un reciente informe de la Comisión se llegaba a la conclusión de que las empresas europeas, en su conjunto, perdían oportunidades comerciales por valor de 20.000 millones de euros. Por otra parte, en un informe del Centro de Comercio Internacional se señala que los obstáculos no arancelarios afectan en igual –o incluso mayor– medida a los países en desarrollo que a los países desarrollados.

Es importante señalar que no es la existencia de normas, reglamentos o procedimientos aduaneros lo que crea problemas, sino su aplicación. El mundo de los negocios necesita normas y procedimientos aduaneros para dirigir satisfactoriamente las economías de todo el mundo y gestionar el comercio.

El informe presentado sobre los obstáculos al comercio internacional con que se enfrentan las empresas danesas fue realizado en abril de 2007 por Dansk Industri como consecuencia de la necesidad de promover las exportaciones en mercados emergentes –en particular, en los "países BRIC" (el Brasil, Rusia, la India y China)– con miras a la competitividad futura de la industria danesa. El estudio está basado en una encuesta en línea de 167 empresas y 20 entrevistas a fondo: una muestra pequeña pero representativa.

Cerca del 50 por ciento de los encuestados se enfrentaban con obstáculos al comercio en los mercados de exportación. Este grupo incluía empresas muy acostumbradas al comercio internacional y al cumplimiento de los reglamentos técnicos y los procedimientos aduaneros. Los sectores más afectados eran los de los productos alimenticios y la maquinaria y equipo eléctricos y electrónicos. Las empresas más expuestas a esos problemas no eran las pequeñas empresas sino las medianas.

En cuanto a destinos geográficos, el país con el que era más difícil tratar era China. El segundo era Rusia; le seguían los países asiáticos distintos de China, otros países en desarrollo y, por último, los países desarrollados.

Las empresas danesas se enfrentaban con diferentes tipos de obstáculos no arancelarios; aparte de los obstáculos no arancelarios clásicos, como los procedimientos aduaneros lentos, tenían también otros problemas, por ejemplo el del idioma, a pesar de la tendencia de los daneses a hablar idiomas internacionales. También eran problemas importantes las normas locales y los reglamentos técnicos innecesarios.

Tres estudios de casos prácticos ilustran los tipos de obstáculos con que se enfrentan las empresas. En Ucrania los importadores/exportadores están obligados a tener diferentes licencias de importación para diferentes productos, lo que representa una seria carga, ya que los importadores y los exportadores no sólo venden un producto sino que suelen vender muchos y de diferentes tipos, lo que requiere múltiples licencias con diferentes procedimientos. Un segundo caso es el de la falta de observancia de los derechos de propiedad intelectual en China, problema con el que se enfrentan empresas muy diversas. Por último, una empresa que exporta automóviles a Indonesia sufrió un retraso del despacho de aduana en Sumatra de todo un año, a pesar de que los automóviles se destinaban a su utilización en la realización de labor de cooperación para el desarrollo.

Los obstáculos no arancelarios con que se enfrentan las empresas de todo el mundo –ya sean normas y reglamentos restrictivos, aplicación deficiente, falta de capacidad, corrupción o intentos de eludir reglamentaciones existentes– son graves. Pueden abordarse en el marco del sistema de la OMC, pero se necesitan más instrumentos. El Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio realiza una buena labor, pero es preciso hacer más con respecto a la reglamentación restrictiva. La OMC debe también asociarse con otros organismos para aplicar programas de asistencia técnica encaminados a mejorar la capacidad, incluso en la esfera de los idiomas internacionales.

(c) John Clarke, Jefe Adjunto de la Delegación de la Comisión Europea ante la OMC

Opinión de la Unión Europea sobre la labor relativa a los obstáculos no arancelarios realizada en la Ronda de Doha

La intervención de Clarke abarcó el mecanismo horizontal propuesto para abordar los obstáculos no arancelarios y las negociaciones sobre la facilitación del comercio. Los Acuerdos de la Ronda Uruguay –por ejemplo, los relativos a los obstáculos técnicos al comercio, las medidas sanitarias y fitosanitarias y los procedimientos para el trámite de licencias de importación– trataban de limitar la capacidad de los gobiernos para crear nuevos obstáculos no arancelarios. No obstante, los obstáculos no arancelarios siguen constituyendo un importante problema para las empresas.

El mandato impartido en Doha prevé que se aborden los obstáculos no arancelarios de manera sectorial y horizontal. Por ejemplo, la Unión Europea y los Estados Unidos han presentado una propuesta conjunta sobre el etiquetado de los textiles, las prendas de vestir y el calzado. Sin embargo, ese enfoque específico es insuficiente, ya que los gobiernos pueden siempre establecer nuevos obstáculos para sustituir a los prohibidos. Como el Entendimiento sobre Solución de Diferencias puede ser demasiado lento y gravoso para abordar esos problemas muy específicos, las CE han propuesto un mecanismo horizontal para abordar los obstáculos no arancelarios, idea que proviene de BUSINESSEUROPE.

El mecanismo horizontal, concebido para que resulte fácil de utilizar, se compone de los siguientes elementos. En primer lugar, un país presenta una reclamación sustantiva en la que se indica el obstáculo y sus efectos, a la que responde el otro país. A continuación se inicia el procedimiento: se designa un facilitador para que dirija las consultas, preste asesoramiento y recomiende posibles soluciones. De este procedimiento no quedaría constancia. Al final del proceso, el facilitador informa a los Miembros de la OMC en su conjunto, a título de información y para crear presión encaminada al cumplimiento de la decisión, que no es jurídicamente vinculante. El proceso quedaría ultimado en cuestión de días o semanas.

La otra principal esfera de trabajo sobre los obstáculos no arancelarios es la de las negociaciones sobre la facilitación del comercio, en las que se trata de simplificar y modernizar los procedimientos aduaneros en todo el mundo. Cerca de la mitad de los obstáculos no arancelarios notificados al principio del Programa de Doha para el Desarrollo se referían a procedimientos aduaneros y en frontera, que pueden representar no menos del 4-5 por ciento de los costos totales. Es por lo que las empresas de todo el mundo han apoyado las negociaciones sobre la facilitación del comercio.

Un posible acuerdo sobre la facilitación del comercio contendría los siguientes elementos: compromiso de modernizar los procedimientos en frontera sobre la base de la evaluación de los riesgos; compromiso de reducir los retrasos mediante despacho anticipado utilizando la transmisión electrónica de información; reducción de los derechos y cargas asociados a los procedimientos aduaneros, de manera que reflejen el costo real de los servicios prestados; establecimiento de una "ventanilla" única para el despacho en frontera; y actualización de las normas de la OMC sobre tránsito internacional.

Existe entre los Miembros de la OMC un amplio apoyo a la facilitación del comercio, tanto por parte de los países en desarrollo como de los países desarrollados. Ello se debe a que unos procedimientos en frontera sencillos y modernos ayudarían a las pequeñas y medianas empresas de los países en desarrollo tanto como a las empresas multinacionales, y permitiría a los países concentrar los recursos en productos de alto riesgo y aumentar los ingresos fiscales al reducir las posibilidades de fraude.(

(d) Excmo. Sr. Ujal Singh Bhatia, Embajador, Representante Permanente de la India ante la OMC

Opinión de un país en desarrollo sobre la labor relativa a los obstáculos no arancelarios realizada en la Ronda de Doha

Es importante distinguir entre obstáculos no arancelarios y medidas no arancelarias. Una medida no arancelaria puede abarcar requisitos de documentación y cargas aduaneras, y medidas normativas como las destinadas, por ejemplo, al cumplimiento de las normas. Estas medidas son fiables y necesarias. Sin embargo, un obstáculo no arancelario es una medida no arancelaria que crea un impedimento injusto del comercio.

Se ha tratado de los obstáculos no arancelarios desde el GATT de 1947. Una abrumadora mayoría de los artículos del GATT se refieren a obstáculos no arancelarios. Sin embargo, prevén en su mayoría disciplinas poco enérgicas y dejan un amplio margen para eludir sus disposiciones. Ahora bien, a medida que los obstáculos no arancelarios se hicieron más frecuentes, se impusieron disciplinas más rigurosas. Durante la Ronda Kennedy se establecieron disposiciones sobre medidas antidumping y acuerdos comerciales regionales. En la Ronda de Tokio se centró realmente la atención en los obstáculos no arancelarios y se crearon acuerdos sobre obstáculos técnicos al comercio, contratación pública, subvenciones y medidas compensatorias, valoración en aduana, procedimientos para el trámite de licencias de importación y antidumping.

No obstante, esos acuerdos eran de carácter voluntario, lo que les hacía menos eficaces. La Ronda Uruguay incluyó un ataque intensivo contra los obstáculos no arancelarios: dio carácter vinculante a todos los códigos de la Ronda de Tokio y añadió acuerdos sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, inspección previa a la expedición, normas de origen, salvaguardias, y textiles y vestido. También se dio carácter vinculante al acuerdo sobre contratación pública, pero se convirtió en acuerdo plurilateral en vez de multilateral. A pesar de esos refuerzos, los obstáculos no arancelarios han continuado desde 1995 y requieren nuevo examen en el marco del PDD. El ejercicio inicial realizado en las negociaciones del PDD fue un catálogo de obstáculos no arancelarios, para lo cual se notificaron 312 medidas: un tercio se refería a medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio, y el siguiente principal grupo se refería a las aduanas.

Para abordar la cuestión, lo importante era establecer procedimientos para tratar de corregir la situación de manera significativa, ya que muchos de esos obstáculos estaban ya abarcados por los Acuerdos de la OMC. El problema era hacer cumplir las normas. En los seis años de negociaciones no se ha hallado ninguna solución con respecto a los obstáculos no arancelarios notificados. Sin embargo, algunos han pasado a ser innecesarios y otros se han resuelto fuera de la OMC. Las enseñanzas que han de extraerse de todo lo anterior es que siempre existirán obstáculos no arancelarios, que deben resolverse rápidamente, que no siempre afectan a todos los países y que su solución debe ser consensual. En esas enseñanzas se basa la propuesta del Grupo AMNA-11 sobre procedimientos acelerados para abordar los obstáculos no arancelarios.

La propuesta se refiere a un proceso en dos etapas. La primera es una sesión obligatoria de preguntas y respuestas sobre el obstáculo de que se trate con los Miembros interesados. Va seguida de una etapa de solución del problema, para llegar a una solución con respecto a los obstáculos no arancelarios. La propuesta trata de utilizar los enfoques existentes pero no afecta a los derechos y obligaciones en el marco de la OMC. Hay otras propuestas sobre el tapete sobre problemas sectoriales; en cuanto a la cuestión de las normas, será preciso abordarla en el futuro.

2. Preguntas y observaciones del público

El debate abarcó una amplia gama de cuestiones. John Clarke respondió a una pregunta sobre nuevos obstáculos no arancelarios con respecto al etiquetado de los productos lácteos en los Estados Unidos e indicó que las nuevas medidas tendrían que estar en plena conformidad con las disciplinas de la OMC vigentes.

Los panelistas abordaron también la cuestión de los posibles límites a la soberanía impuestos por controles de los obstáculos no arancelarios. El Embajador Bhatia indicó que la soberanía está *per se* limitada por todos los acuerdos internacionales. La cuestión de la cesión de soberanía debe considerarse un proceso voluntario encaminado al beneficio mutuo. En la medida en que existan sensibilidades, deberán tenerse en cuenta en todo acuerdo, ya que las decisiones se adoptan por consenso. John Clarke coincidió con esa opinión y añadió que, una vez hechos los acuerdos, los Miembros de la OMC deben estar en conformidad con las normas aun cuando las preferencias de los consumidores hagan que sea complicado lograrlo.

El Embajador Bhatia defendió el historial de la India en materia de reforma aduanera e indicó que en los últimos años la India había reducido en un 75 por ciento las demoras que se producían en su sistema. En los principales puertos el despacho sólo llevaba de uno a dos días. Naturalmente, las dificultades de infraestructura podían hacer que el transporte más allá del puerto fuera más difícil, pero el Gobierno estaba haciendo grandes inversiones para resolverlo. Actualmente los procedimientos aduaneros se realizan en muchos casos en línea y el 50-60 por ciento de las importaciones no son objeto de verificación una vez presentados los documentos.

El panel abordó también los problemas que se planteaban en las negociaciones sobre la facilitación del comercio. El Embajador Bhatia indicó que las principales cuestiones que se suscitaban en las negociaciones sobre la facilitación del comercio se referían a las preocupaciones de los países en desarrollo más pequeños en relación con el acceso a los recursos necesarios para aplicar un posible acuerdo y añadió que la creación de capacidad sería una cuestión esencial para llegar a un acuerdo. La coordinación de los organismos técnicos internacionales que trabajan en la prestación de esa asistencia sería, en la práctica, de crucial importancia.

John Clarke dio algunos detalles más sobre elementos importantes de un posible acuerdo, entre ellos los siguientes: tramitación anticipada de datos electrónicos; "canal verde" para los comerciantes dignos de confianza; compromiso de que todos los controles oficiales se realicen al mismo tiempo; y, por último, separación del movimiento de mercancías del pago de derechos, para reducir las posibilidades de corrupción.

El debate abarcó también la esfera de las normas, que en algunos casos pueden utilizarse como instrumento proteccionista. El Embajador Bhatia indicó que era una cuestión que tendría que abordar la OMC en el futuro. John Clarke expresó su decepción por el hecho de que se hubieran excluido del PDD las negociaciones de la OMC sobre política de competencia, ya que ese tipo de normas podía utilizarse contra esas prácticas proteccionistas del sector privado.

G. La OMC y las subvenciones causantes de distorsión del comercio: evaluación de su historial y propuestas para mejorar sus resultados, *Sesión organizada por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD)*

Informe redactado por Tara Laan, Investigadora Adjunta, Iniciativa Mundial sobre las Subvenciones, Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible; y Charles Tsai, Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD)

Resumen

La mitad aproximadamente de los Miembros de la OMC notifican sus subvenciones a la Organización, según lo prescrito en el artículo 25 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC). Los mediocres resultados de los países en esta esfera socavan la efectividad del ASMC y colocan en situación de desventaja a los Miembros de la OMC que no tienen los recursos necesarios para investigar las subvenciones causantes de distorsión del comercio otorgadas por otros países. En el marco de la Iniciativa Mundial sobre las Subvenciones del Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, se ha elaborado un nuevo modelo para la notificación de las subvenciones a la OMC y se está supervisando su aplicación inicial en Alemania. El modelo tiene por objeto normalizar la forma en que los Miembros de la OMC pueden notificar las subvenciones y aumentar con ello la cantidad y la calidad de la información que proporcionan. Debe considerarse un primer paso hacia un proceso encaminado a mejorar el actual sistema de notificación de las subvenciones de la OMC.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Pablo Klein, Misión Permanente de México ante la OMC

Impresión general sobre los puntos fuertes y los puntos débiles de la OMC en el establecimiento de disciplinas con respecto a las subvenciones

Pablo Klein, Representante de México ante el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, tuvo a su cargo la primera intervención, en la que expuso sus impresiones sobre los puntos fuertes y los puntos débiles –o los éxitos y fracasos– de la OMC en el establecimiento de disciplinas con respecto a las subvenciones. Klein hizo hincapié en dos mensajes principales: 1) los países aplican diez veces más medidas antidumping que derechos compensatorios, lo que parece indicar que la cantidad de información requerida para aplicar un derecho compensatorio es mucho más difícil de facilitar que la requerida para adoptar una medida antidumping; y 2) hasta la fecha sólo la mitad de los Miembros de la OMC han presentado notificaciones sobre subvenciones según lo prescrito en el artículo 25 del Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

Klein indicó que el apoyo a la liberalización multilateral del comercio en la actual Ronda y en futuras rondas dependerá en gran medida de la percepción de la existencia de igualdad de condiciones en la esfera del comercio internacional. No es justo tener que competir con productores extranjeros respaldados por gobiernos con las arcas llenas. La eliminación de esa injusticia requiere disciplinas más rigurosas para abordar los nocivos efectos en el comercio de las subvenciones.

Para terminar, señaló que el paso más urgente en esa dirección es lograr normas de notificación más elevadas, con lo que mejoraría la eficacia del ASMC. El segundo es establecer disciplinas más sustanciales con respecto a las subvenciones prohibidas y las subvenciones recurribles en las negociaciones sobre las normas. Ello permitiría un mejor uso de los derechos compensatorios para internalizar los costos impuestos por los gobiernos a industrias establecidas en otras jurisdicciones y contribuir de ese modo a una mayor igualdad de condiciones en la esfera del comercio mundial. Un tercer paso sería negociar nuevas disciplinas con respecto a las subvenciones que afectan al comercio de servicios, que es una esfera del comercio mundial y del sistema de la OMC en rápido crecimiento y que desempeña una importante función en muchos países en desarrollo.

(b) Ronald Steenblik, Director de Investigación de la Iniciativa Mundial sobre las Subvenciones del Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD)

Examen de las cuestiones relacionadas con las notificaciones y proyectos de mejora

Ronald Steenblik dio una idea general del nuevo modelo elaborado en el marco de la Iniciativa Mundial sobre las Subvenciones para la notificación de las subvenciones a la OMC. Es evidente que el actual sistema de notificación no funciona tan bien como se pretendía. Ello ha motivado la elaboración del modelo para la notificación de las subvenciones como instrumento para que los Miembros de la OMC puedan notificar con mayor facilidad sus subvenciones internas y aumentar la transparencia de sus sistemas de subvenciones. Normalmente, la información sobre las subvenciones notificada a la OMC carece de claridad y coherencia, lo que dificulta la evaluación de las subvenciones, en particular a lo largo de un período de años. Sin un método para obtener información sobre todas las subvenciones específicas, los países podrían también seguir –por omisión– evitando facilitar información que preferirían no divulgar.

Steenblik explicó que, si bien el nuevo modelo de notificación está concebido para abordar esos problemas, no se espera necesariamente que la OMC lo adopte. No obstante, algunos Miembros de la OMC podrían adoptarlo unilateralmente, dados sus beneficios y su coherencia con las actuales prescripciones de la OMC. Pero, lo que es más importante, el nuevo modelo sobre las subvenciones debe considerarse un primer paso hacia un proceso multilateral, con participación de múltiples partes interesadas, para mejorar el actual sistema de notificación de subvenciones de la OMC.

(c) Dr. Michael Thöne, Universidad de Colonia, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut (FiFo)

Dificultades de presentar a la OMC notificaciones de subvenciones completas, vistas desde la perspectiva del país notificante

El Dr. Thöne expuso las dificultades de presentar a la OMC notificaciones de subvenciones completas desde la perspectiva del país notificante. Explicó también cómo aplica en Alemania su Instituto –el Instituto de Economía Pública (FiFo) de la Universidad de Colonia– el modelo sobre la notificación de subvenciones.

En Alemania existen diferencias importantes entre los niveles de subvenciones y la cantidad de información facilitados por o a diferentes instituciones. Por ejemplo, el Instituto Kiel informa de que en 2004 el Gobierno alemán otorgó subvenciones por un total aproximado de 150.000 millones de euros. Por su parte, el Gobierno Federal informa de 55.000 millones de euros, y el marcador de ayudas estatales de la UE registra 20.900 millones de euros. En la notificación de Alemania a la OMC correspondiente a ese año se notificaban únicamente 1.600 millones de euros.

El Dr. Thöne indicó que la selección de subvenciones notificadas a la OMC por Alemania estaba sesgada. Por ejemplo, en la notificación de 2004 sólo se informaba de ocho programas, incluido uno aplicado en Berlín por un valor de tan sólo 30.629,70 euros. ¿Debería establecerse en la OMC un umbral *de minimis*, como en el caso de las notificaciones de ayuda estatal de la UE? Existe también una laguna importante en la información disponible sobre incentivos locales para atraer inversiones.

El Dr. Thöne suscitó también en su intervención la cuestión de las subvenciones no específicas. Muchos programas "horizontales" y regionales no son específicos en su diseño pero pueden ser muy específicos en su aplicación. Como los países notifican las subvenciones tras el correspondiente desembolso, podrían facilitar información sobre la distribución real a las industrias de las subvenciones otorgadas en el marco de esos programas horizontales y regionales. Sería también útil disponer de un manual sobre la manera de distinguir entre subvenciones específicas y subvenciones no específicas. Esta última sugerencia fue respaldada por un miembro del público que es actualmente delegado de la OMC.

En resumen, el panel señaló que el modelo elaborado en el marco de la Iniciativa Mundial sobre las Subvenciones aumentaría considerablemente la transparencia si se extendiera más su aplicación.

2. Preguntas y observaciones del público

En el debate que tuvo lugar a continuación se hicieron observaciones útiles y se dio información sobre el modelo de notificación de las subvenciones. Una pregunta formulada por varias personas fue si la carga de la prueba podría recaer en los que no notificaran.

Un participante elogió los esfuerzos realizados en el marco de la Iniciativa Mundial sobre las Subvenciones, pero preguntó si no habría una contradicción entre procurar un mayor cumplimiento del requisito de notificación y, al mismo tiempo, una mayor transparencia. Varios oradores expresaron esa misma preocupación. Mientras que la Iniciativa Mundial sobre las Subvenciones reconocía que muchos países parecían temer la autoincriminación, la falta de transparencia en las notificaciones podía *per se* constituir una fuente de recriminación a más largo plazo y generar, por tanto, un mayor escrutinio por parte de la sociedad civil.

3. Conclusiones y camino a seguir

Como conclusión de la sesión, Mark Halle informó a los participantes de que el IISD proyectaba aplicar el nuevo modelo de notificación a otros países además de Alemania. Indicó también que el IISD consideraría seriamente las ideas expuestas durante el seminario: por ejemplo, si debía establecerse un nivel *de minimis* de las subvenciones que debían notificarse, y la sugerencia de que se elaborara una guía que ayudara a los gobiernos a distinguir entre subvenciones específicas y subvenciones no específicas.

H. La globalización y el Programa de Doha de la OMC: repercusiones en el desarrollo, *Sesión organizada por la Red del Tercer Mundo (TWN)*

Informe redactado por la Red del Tercer Mundo (TWN)

Resumen

En momentos en que las negociaciones de Doha llegan a una encrucijada crucial, en esta sesión se reflexionaba sobre la dimensión del desarrollo y las consecuencias de las propuestas presentadas. Se debatieron los aspectos relacionados con el desarrollo en las esferas de la agricultura y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, que se examinaron también en el contexto del lugar que ocupan los países en desarrollo en el proceso de globalización.

1. Intervenciones de los panelistas

Presidió la sesión Martin Khor, Red del Tercer Mundo

(a) Martin Khor, Red del Tercer Mundo

Martin Khor presentó a los oradores y expuso, a modo de introducción, las cuestiones que se debatirían en el Foro. Indicó que había habido expectativas de que la Ronda hubiera acabado para esa fecha, pero, al parecer, por el momento se hallaba en punto muerto. La situación se agravaba por el término de las facultades del Presidente de los Estados Unidos de aplicar el procedimiento de "vía rápida" y por los debates en curso en el Congreso sobre la Ley Agrícola de los Estados Unidos, hechos ambos que afectaban a la confianza de sus interlocutores.

Aunque el Programa de Trabajo de Doha se inició con la Declaración en la que se manifestaba que los intereses de los países en desarrollo ocuparían un lugar central en ese programa, la situación de las cuestiones relativas al desarrollo (fortalecimiento de las disposiciones en materia de trato especial y diferenciado y solución de las cuestiones relativas a la aplicación) ha quedado relegada a la periferia y se plantean también problemas de desarrollo en las negociaciones sobre el acceso a los mercados.

Con respecto a las subvenciones internas, es necesario someter a disciplina la ayuda comprendida en el compartimento verde, ya que, como han revelado estudios recientes, muchas de esas subvenciones tienen también efectos de distorsión del comercio. Los países en desarrollo necesitan también el reconocimiento de productos especiales y el establecimiento de un mecanismo de salvaguardia especial que proteja a sus agricultores de importaciones baratas y a menudo subvencionadas. Ambas cuestiones están, sin embargo, aún por resolver.

En cuanto a las negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, muchas de las flexibilidades de que gozan actualmente los países en desarrollo (por ejemplo, tener aranceles sin consolidar o decidir los tipos en los que consolidar los aranceles) se verán gravemente erosionadas o eliminadas, y la fórmula suiza reducirá drásticamente los aranceles aplicados a los productos industriales en muchos países, lo que afectará a la viabilidad de las industrias locales.

(b) Mehdi Shafaeddin, ex Economista superior, UNCTAD

Consecuencias del AMNA para el desarrollo

El orador dijo que los intereses económicos de los países desarrollados y los países en desarrollo eran diferentes. Por ejemplo, mientras que a los países desarrollados les interesaba la apertura de los mercados de los países en desarrollo, a éstos les interesaba más aumentar su capacidad de oferta y su crecimiento.

Las propuestas sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas presentadas por los países desarrollados, si se aceptaran, tendrían efectos perjudiciales en la industrialización de los países en desarrollo. La liberalización, si tiene lugar en el momento oportuno y de la manera adecuada, puede beneficiar al desarrollo. Sin embargo, si no se planifica o aplica debidamente, puede dar lugar a importantes problemas. Las propuestas sobre el AMNA de los países desarrollados presionan para que se realice una liberalización prematura en los países en desarrollo; reducirían en general los aranceles a niveles bajos, disminuirían la dispersión arancelaria y consolidarían distintos aranceles en niveles bajos. El daño incluiría la pérdida de margen de actuación para adoptar medidas encaminadas a crear una ventaja comparativa dinámica y diversificar y mejorar las industrias.

El orador dio ejemplos de casos de temprana y tardía industrialización que habían tenido éxito. Los países habían hecho uso de los aranceles durante sus etapas de industrialización. Los que tenían ya madurez industrial habían presionado con miras a la apertura de los mercados de otros. En un estudio por él realizado sobre la experiencia industrial de 46 países se constató que en 20 países se había registrado una rápida expansión de las exportaciones de manufacturas, pero sólo en unos pocos había tenido lugar un aumento importante del valor añadido en el sector manufacturero; el 50 por ciento de los países habían experimentado una desindustrialización. La liberalización sólo fue útil para unas cuantas industrias que estaban cerca de la madurez.

Se necesita política comercial e industrial. La filosofía que inspira las normas de la OMC debe cambiar, con una aceptación de la ventaja comparativa dinámica y normas flexibles.

(c) Excmo. Sr. Oscar Carvallo, Embajador, República Bolivariana de Venezuela

El desarrollo y las negociaciones de Doha

El orador dijo que el sistema multilateral de comercio está mal equipado para hacer frente a los retos de la globalización. En vez de regular la globalización económica, el sistema multilateral de comercio trata constantemente de adaptarse a su dinámica.

Resulta irónico que los países desarrollados quieran proteger a sus industrias en decadencia y sus sectores agrícolas y obtener acceso a los mercados para sus industrias en expansión y sus servicios, los más estrechamente vinculados a la globalización. Ahora bien, esas industrias en decadencia son precisamente las que atraen el interés ofensivo de los países en desarrollo, debido a su ventaja comparativa.

Al pedir acceso a los mercados para sus servicios e industrias en expansión, los países desarrollados tratan de consolidar su ventaja inicial y convertirla en una ventaja dinámica a largo plazo. La resistencia defensiva de los países en desarrollo ante esas peticiones está relacionada con su esperanza de pasar de industrias tradicionales –en las que tienen ventaja comparativa– a sectores dinámicos vinculados a la globalización, que es el único modo de superar sus dificultades a largo plazo.

Esa contradicción esencial es la causa principal del estancamiento constante de las negociaciones. Habida cuenta de la tensión fundamental reinante en las negociaciones a que nos referimos al principio, es evidente que en estas negociaciones se están poniendo a prueba las disposiciones a favor del desarrollo. Hay intentos de socavarlas, debilitarlas y reinterpretarlas.

Por otro lado, los países en desarrollo se han visto obligados a organizarse en torno a alianzas poderosas en lo que se refiere a esas disposiciones, pidiendo al mismo tiempo la superación de las injusticias de rondas anteriores.

¿Puede haber un pacto justo para una globalización justa? Si no se respetan las disposiciones que ayudan a los países en desarrollo, no habrá una solución justa. La mayoría de los países desarrollados parecen preferir esperar a la "debida" correlación de fuerzas o debilitar las alianzas de los países en desarrollo mediante incentivos para crear división. En su situación actual, el sistema de comercio no puede proporcionar un marco apropiado para un pacto justo.

Cabe hacer, entre otras, las siguientes sugerencias de reforma: 1) prever acuerdos controlados, no competitivos, basados en complementariedades, e incluso solidaridad pura; 2) el "todo único" constituye una tiranía: debemos apartarnos de acuerdos con normas de compromiso obligatorias; 3) permitir diferencias de opinión democráticas; 4) establecer un sistema de secretaría y presidencia verdaderamente independiente: evitar conflictos de intereses; 5) evitar rondas agobiadas con múltiples cuestiones, lo que coloca a los países en desarrollo en situación de desventaja.

(d) Anne Kamau, Misión Permanente de la República de Kenya ante las Naciones Unidas, Ginebra

La OMC y las preocupaciones en materia de seguridad alimentaria y medios de subsistencia en el sector de la agricultura

En Doha se acordó que ésta sería una ronda de desarrollo. ¿Qué contenido de desarrollo llevaremos a nuestros representados cuando volvamos a nuestros países? Con respecto al trato especial y diferenciado, el debate no avanza; y en lo que se refiere a las cuestiones relativas a la aplicación, estamos muy lejos de obtener resultados.

En todas las esferas el contenido de desarrollo desaparece o queda relegado a un segundo término. Al final, el resultado debe poder elevar los niveles de vida. ¿Creará África empleo y aumentará su capacidad de producción? Debemos ayudar a esos países a ascender en la cadena de valor y añadir valor a sus productos. No debemos fomentar en esta Organización la continuación de la exportación de materias primas.

Las negociaciones se centran en la liberalización con respecto a todos los países. Algunos países en desarrollo han liberalizado ya más de lo que la OMC les ha pedido, por medio –entre otros– de programas de ajuste estructural. El proceso de liberalización debe ser gradual.

(e) Esther Busser, Confederación Sindical Internacional (CSI)

Negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA): perspectiva sindical

La oradora dijo que a los sindicatos les preocupa la cuestión del acceso a los mercados para los productos no agrícolas porque las propuestas presentadas tendrán repercusión en el empleo, en las posibilidades de un trabajo decente y en el desarrollo industrial de los países en desarrollo. Las propuestas tampoco respetan el principio de no reciprocidad plena. Las propuestas de aplicación de un coeficiente de 15, 19 y 23 darían lugar a reducciones de los tipos aplicados en una serie de sectores y en una serie de países en desarrollo.

A continuación, presentó varios cuadros que mostraban los efectos de aplicar coeficientes de 15, 19, 23 y 30 en los siguientes sectores: textiles, prendas de vestir, cuero, calzado, plásticos, caucho y automóviles.

Los sindicatos defienden un enfoque del acceso a los mercados para los productos no agrícolas con arreglo al cual se utilicen reducciones arancelarias medias o, si no, un coeficiente suficientemente elevado. Debe haber mayor flexibilidad para proteger industrias estratégicas y de utilización intensiva de mano de obra que tienen potencial para crear empleo productivo. Los sindicatos son también contrarios a toda fórmula que no tenga en cuenta las diferentes estructuras arancelarias, las diferentes necesidades de desarrollo y las distintas estructuras económicas.

(f) Aftabalam Khan, Coordinador internacional, Trade Justice & Stop Corporate Abuse Initiatives, Action Aid

Observaciones sobre la agricultura

El orador abordó las negociaciones sobre la agricultura en curso en la OMC. Explicó el problema que plantean aumentos considerables de las importaciones de productos alimenticios en los países en desarrollo. Las preocupaciones de los países en desarrollo con respecto a la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia de los pequeños agricultores son principios importantes adoptados durante las negociaciones. Es importante que en las negociaciones se pueda dar operatividad a esos conceptos.



IV. DESARROLLO SOSTENIBLE

A. Restaurar la moralidad en el mercado mundial, *Sesión organizada por el Grupo de Evian en el IMD*

Informe redactado por el Grupo de Evian en el IMD

Resumen

Restaurar la moralidad en el mercado mundial es un tema amplio que se puede abordar desde muchos puntos de vista y perspectivas. Por consiguiente, todas las intervenciones que se produjeron en el curso de esta sesión fueron tan diversas como las personas que las formularon. Los diferentes enfoques que ofrecieron los panelistas fueron, en particular: i) una visión filosófica y humanista de la cuestión, con énfasis en los conceptos de justicia y eficiencia; ii) el problema de las normas de origen dentro de la cadena de valor y de nuestro papel como consumidores, y iii) una compleja interrogante ética relativa a los medicamentos y a su distribución mundial. La conclusión principal que se desprendió de las intervenciones de los panelistas, así como del debate consiguiente fue sin duda que los instrumentos basados en el mercado no pueden por sí solos resolver las disparidades morales que sufre el mercado mundial y que las normas y reglamentos también tenían que englobar. Y efectivamente, como una de las panelistas de Jamaica, la Sra. Rosalea Hamilton, nos recordó al principio de la sesión, la economía mundial de mercado se había construido en buena parte sobre la esclavitud; por lo tanto, es dudoso que se pueda plantear un problema de "restaurar" la moralidad en el mercado, sino más bien de inyectarle moralidad.

Introducción

Hace un decenio, Daniel Yergin y Joseph Stanislaw[35] plantearon algunas preguntas muy acertadas que hoy siguen siendo más pertinentes que nunca. Por ejemplo:

> "Un sistema que adopta como faro guía la búsqueda del propio interés y del lucro no satisface forzosamente los anhelos espirituales por creer y por encontrar algún sentido superior más allá del materialismo ...
>
> Pocas personas tendrían al morir en sus labios las palabras mercados libres. Sin embargo, la moralidad esencial del mercado presenta dos vertientes. La primera se refiere a los resultados que proporciona, en lo que ofrece como posible a la gente, lo cual se basa en la premisa de que la búsqueda del interés personal contribuye cumulativamente al mejoramiento de la sociedad.

35 Daniel YERGIN, Joseph STANISLAW, *The Commanding Heights: the Battle Between Government and the Marketplace that is Remaking the Modern World*, capítulo final titulado "The Balance of Confidence: the World After Reform" (1998).

La segunda consiste en la convicción de que un sistema basado en la propiedad, los contratos y la iniciativa proporciona protección contra el poder arbitrario y sin límites del Estado.

Ahora bien, si se comprueba que el mercado falla en cualquiera de esas dos vertientes –resultados y límites–, si se estima que sus beneficios son exclusivos y no inclusivos, si se ve que alimenta el abuso del poder privado y el espectro de la codicia, es indudable que se producirá una reacción".

Es evidente en la actualidad que aquellas palabras han sido proféticas. Yergin y Stanislaw escribían antes de Seattle, antes de Enron, de Parmalaat, de Bae y de Al Yamamah. Su alegato en pro de la inclusividad se pergeñó antes de la hoy cotidiana dosis de estadísticas que ponen de relieve el abismo entre los que tienen y los que no, y no sólo en los países pobres: el 52 por ciento de los niños de Londres viven por debajo del nivel de pobreza. Esas son tan sólo algunas muestras de lo que en la actualidad se ve, fuera de los círculos embrujados de los "cosmócratas", como un enorme cenagal mundial que se extiende con rapidez.

En un momento en que la economía mundial ha estado viviendo un período de auge, podría parecer que se juega a Casandra cuando se sugiere un extraño sentimiento de *déjà vu* que nos retrotrae al decenio de 1920, aquel período verdaderamente eufórico de actividad económica justo antes del Gran Crac. Cuando se desencadenó la Depresión, los abusos y escándalos del orden capitalista fueron tales que éste perdió su soporte sociopolítico y se desplomó. Tenemos que dedicarnos con ahínco al aspecto de la moralidad de la presente economía mundial de mercado para evitar una nueva caída que, por el momento, parece cada vez más inevitable.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Jean-Pierre Lehmann. Presidente de la sesión, Profesor de Economía Política Internacional, IMD, y Director fundador, Grupo Evian, Suiza

En sus primeras palabras. El Sr. Jean-Pierre Lehmann cuestionó la premisa fundamental del tema del simposio de la OMC en 2007, a saber, ¿Cómo puede contribuir la OMC a encauzar la globalización? Efectivamente, el mundo se encontraría en una situación mucho mejor si la globalización pudiera encauzar la OMC. Una causa fundamental por la que la Ronda de Doha estaba fracasando era precisamente el hecho de que los Miembros de la OMC, en particular las "viejas" potencias comerciales (UE, Estados Unidos, Japón) no reconocían suficientemente las pautas en evolución del sistema económico global. Como han demostrado repetidamente las encuestas, en los países en desarrollo existe un apoyo mucho mayor a la globalización que en los países industrializados. Los grupos de presión occidentales son el obstáculo principal para alcanzar un proceso de globalización más dinámico, al socavar el proceso de negociación de la OMC. Son ellos los que necesitan "encauzamiento". La economía mundial de mercado no necesita que la encaucen. Necesita, para poder funcionar

debidamente, que se le coloquen cimientos institucionales más sólidos, normas, un espíritu de confianza y un campo de acción menos sesgado contra los países en desarrollo que en la situación presente.

Es evidente que no existe el elemento de confianza. En el pasado, cuando la Quad era predominante, eso no importaba demasiado, en parte porque, a fin de cuentas, sus componentes estaban cohesionados por la Guerra Fría. En la actualidad, no existe confianza entre el Norte y el Sur. El colapso de las conversaciones en Seattle tuvo poco que ver con las escenificaciones de las ONG, y sí mucho con el creciente abismo entre las potencias establecidas que pretenden mantener sus prerrogativas, privilegios e injustas ventajas y las nuevas potencias comerciales emergentes, que necesitan un programa encaminado a un mercado mundial más abierto para asegurar el crecimiento de sus poblaciones en rápido crecimiento. Ese es el gran abismo. Después de Seattle, Doha también habría fracasado de no haber sido por el 11 de septiembre, que ocurrió poco antes de la reunión y que había dado lugar a un breve período de solidaridad mundial, que rápidamente se disipó como vapor de agua para ya no reaparecer.

La utilización de la palabra "Desarrollo" en el Programa de Doha era desafortunada sobre todo porque era muy ambiguo, carente de una adecuada definición de lo que significaba y, por tanto, incluso menos de cómo cabría medirlo. Sin embargo, la opinión general era que se debía poner remedio a los defectos del sistema existente que establecían un campo de acción desnivelado y discriminatorio contra el Sur, especialmente en esferas como la agricultura y los bienes de alta densidad de mano de obra.

A lo largo de la historia se ha demostrado que una economía basada en el mercado es el mejor sistema que el mundo jamás haya experimentado, pero no una panacea. Ahora bien, un sistema basado en el mercado sólo puede ser eficiente si sirve a la mayoría de los ciudadanos implicados. Si se prueba que crea más perdedores que ganadores y que la diferencia entre esos dos grupos va asumiendo las proporciones de un abismo, el resultado será inestabilidad social y una masiva reacción.

La razón de que el sistema internacional basado en la economía sea actualmente tan frágil estriba en un liderazgo deficiente y en la falta de un auténtico ideal. La economía mundial de mercado tiene que consistir en algo más que satisfacer los objetivos de codicia de una pequeña minoría. Así es especialmente evidente a la luz de los tremendos abusos en que incurren muchos directivos de empresas al asignarse inmensos ingresos. El Sr. Lehmann recordó a los presentes el dicho de que "el problema del comunismo es el comunismo, en tanto que el problema del capitalismo son los capitalistas".

Otro gran problema actual es la falta de honestidad y la excesiva carga de hipocresía que se infiltran en el sistema y la manera en que se conducen las negociaciones. Existe una grieta inaceptable entre los principios liberales en que se basa el sistema mundial de comercio y la retórica mercantilista que envuelve a las negociaciones. Eso es insostenible.

A fin de imprimir un cierto sentido al amplio debate que un tema tan vasto generaría, se plantearon cuatro preguntas a los panelistas.

1. ¿Cuáles son (o deberían ser) los atributos morales innatos de la economía mundial, de haberlos?
2. ¿Cuáles son los actuales fallos morales de la economía mundial de mercado subyacentes en su pérdida de legitimidad?
3. ¿Cómo se pueden abordar esos fallos, cuáles son las prioridades y quiénes deben asumir la responsabilidad para ello, a fin de restaurar y fortalecer los atributos morales identificados en el apartado 1)?
4. ¿Cuáles son los riesgos y cuáles las probables consecuencias de no abordar esas cuestiones?

(b) Aldo Matteuci, Profesor asociado, DiploFoundation, Suiza

El discreto encanto de la imperfección

La primera cuestión que se debe abordar cuando se habla de restaurar la moralidad en el mercado mundial es, en realidad: *¿necesitan moralidad los mercados?* La respuesta es claramente que no. Lo que los mercados necesitan es eficiencia.

La necesidad de eficiencia en los mercados es un postulado ampliamente enunciado por economistas contemporáneos, que basan su teoría en la obra de Adam Smith "*La riqueza de las naciones"* (1776). Ahora bien, esa posición unilateral es una impostura. En efecto, la obra de Smith "*Teoría de los sentimientos morales"*, escrita 17 años antes que *La riqueza de las naciones*, había establecido las bases éticas, filosóficas, psicológicas y metodológicas de sus obras ulteriores y se basaba fundamentalmente en el concepto de equidad.

Es evidente para los economistas que **primero equidad y luego eficiencia** son los elementos necesarios para cimentar una sociedad bien ordenada y en evolución. Para poder sobrevivir, una sociedad debe contar con un sentido común, cimentado en normas y edificado sobre una conciencia de lo común. La ley (las normas creadas por los humanos) crea el mercado; no son los mercados los que crean la ley. Sin embargo, la mayoría de los economistas contemporáneos sólo recuerdan la segunda parte de los argumentos de Smith, basados en la eficiencia, habiendo olvidado el aspecto de la equidad. ¡Y la eficiencia no precisa de moralidad!

La segunda cuestión que se debe abordar es: *¿es sostenible una sociedad basada en la eficiencia del mercado?* Una vez más, la respuesta es negativa, por dos razones principales. Primera, una sociedad basada en la eficiencia del mercado no es sostenible porque los recursos naturales, ni tampoco los factores sociales, permiten gestionar un sistema semejante. El mercado pone perpetuamente a prueba los límites de la sociedad, lo cual comporta consecuencias políticas y también sociales, como, por ejemplo: i) la desaprobación de la generosidad pública, despreciativamente denominada *riesgo moral*, ii) el axioma de

riqueza *merecida e intocable* (no imponible), y iii) el ideal de *materialismo oportunista* del individuo. Cabe definir a una gran parte de la sociedad actual como burocracia hereditaria, personas que se aprovechan de dinero que no han creado sino que lo han heredado de sus antecesores. En consecuencia, vivimos en un sistema similar al de la Revolución Francesa, una situación insostenible como ha demostrado la historia.

Segunda razón, la creación de riqueza no incrementa la felicidad de la gente. La *economía del comportamiento*, probablemente la rama de la economía más desafiante en la actualidad, estudia cómo piensa la gente en una sociedad basada en el mercado. Bastante sorprendentemente, la conclusión es que si, de hecho, los seres humanos desean más riqueza, también se cansan de ella muy rápidamente. Por consiguiente, la felicidad no se basa en lo que se posee en términos absolutos, sino en lo que se tiene en comparación con otros; las personas desean mejorar no en términos absolutos, sino en términos comparativos. Trátese de justicia o de envidia, es un hecho vital profundamente enraizado.

Para dar respuesta a la cuestión de *cuáles son las prioridades a fin de restaurar y reforzar los atributos morales en el mercado mundial*, hay que apartarse de utopías religiosas o seculares y concentrarse en la tarea real planteada. Siempre, desde Platón, la humanidad ha elaborado ortodoxias como guía para vivir. Para lograrlo se tiende a descartar la diversidad como algo "no esencial" y tratar de encontrar un comportamiento "fundamental" subyacente, una "norma única" aplicable en todo momento y situación. Eso da lugar a una estéril discusión de principio que no se puede resolver. Sin pararse a pensar, nos lanzamos a un debate jurídico y de principio que engloba a todas las situaciones. En el mejor de los casos, se trata de una pérdida de tiempo, y en el peor, de un prejuicio profundamente conservador. Para poder sobrevivir, hay que tratar de evitar la distopía.

(c) Ximena Escobar de Nogales, Directora Adjunta y Consejera económica superior, CASIN, Suiza

La cuestión de restaurar la moralidad en el mercado mundial puede tratarse desde una amplia variedad de ángulos, en función del público al que se dirijan los argumentos. Aunque es imposible saber quiénes son y qué profesiones desempeñan las personas que iban a estar en la sala para la presente sesión, un denominador común es evidentemente que todos ellos son consumidores. Efectivamente, todos los presentes en la sala se pueden preguntar qué saben acerca de los productos que compran y la cadena de valor que subyace en ellos, en qué medida les preocupa y cuánta información se les da para hacer elegir de conformidad con sus valores.

Un tema que se debe tratar al hablar de los mercados globales es el de la mujer. Tanto si se visten con ropa de H&M, de Benetton, de Gap o del Corte Inglés, lo más seguro es que la ropa ha sido confeccionada por una mujer de un país en desarrollo. De hecho, las mujeres representan un porcentaje bastante elevado de la mano de obra de los países en desarrollo: el 65 por ciento en Honduras, el 70 por ciento en Marruecos, el 85 por ciento en Bangladesh, el 90 por ciento en Camboya, el 75 por ciento en Kenya, el 87 por ciento

en Zimbabwe. Mujeres en empleo precario: horas extra excesivas, estrés, problemas de salud, falta de libertad de asociación y salarios bajos son frecuentes en el medio laboral femenino. Por esas razones, la situación jurídica de la mujer trabajadora es muy frágil y precaria, precariedad que con frecuencia se utiliza abusivamente.

> "Tenemos una mano de obra femenina muy joven. Preferimos contratar mujeres porque son más disciplinadas. A veces, las mujeres tienen que estar trabajando toda la noche, pero comprenden perfectamente la necesidad de esa flexibilidad." Palabras de un gerente de una fábrica de prendas de vestir con base en Marruecos. (Oxfam, 2004)

En cuanto a la cuestión de las normas de origen, la falta de información y transparencia en la cadena de valor es también un problema que sería necesario resolver a la mayor brevedad posible. Una etiqueta que figuraba en un par de zapatos Nike comprados en un almacén de Ginebra decía "Hecho en diversos países". La explicación de esa "diversidad" es que Viet Nam, Camboya y China confeccionan partes de esos zapatos, que luego se montan en China y se etiquetan en Zurich. Ese ejemplo demuestra la complejidad de la cadena de valor. Además, ¿cómo puede el consumidor, ubicado al extremo de esa cadena, tener acceso a información relativa al origen de la materia prima, del proceso de producción y montaje, el acabado y empaquetado, la comercialización, la marca y la venta al por menor que puede guiar su elección? Aunque el consumidor esté dispuesto a modificar sus hábitos –el 91 por ciento de los consumidores tienen un concepto más positivo de una empresa o un producto cuando se apoya alguna causa, el 90 por ciento considerará la posibilidad de pasarse a otra empresa si ésta apoya una causa, el 70 por ciento de los estadounidenses son más proclives a hacer donaciones a empresas sin afán de lucro, el 64 por ciento dicen que estarían dispuestos a pagar más por un producto que defienda una causa. Todavía es necesario seguir trabajando seriamente en la cuestión de la transparencia.

Se están haciendo esfuerzos a favor de la rastreabilidad. Varias marcas utilizan etiquetas para proporcionar al consumidor un producto elaborado decentemente: la etiqueta (RED) "itinerario de compra" de Bono (un fondo global para combatir el sida), "Mire detrás de la etiqueta" (Marks and Spencer), **www.made-by.nl**. La página **www.respect-inside.org** de Switcher, promovida por su Director Gerente Robin Cornelius, va más allá del concepto de rastreabilidad, pues revela el "ADN del producto". Esa nueva generación de objetivos de rastreabilidad aspira a eliminar la cortina entre la cadena de valor y el consumidor. Todos ellos son medios de ayudar a que el consumidor se convierta en un "consumactor", un consumidor que puede gestionar las opciones que se le presenten en tanto que consumidor. Pero, sin por ello socavar la importancia de la información transparente a lo largo de la cadena de valor de cada producto, también hay que señalar que las iniciativas voluntarias, promovidas por el consumidor no infundirán moralidad en los mercados por sí mismas. Para lograrlo, se debe promover en todas partes la obligatoriedad de aplicar las normas laborales internacionales.

(d) Ravi Kanth Devarakonda, Director en Ginebra, Washington Trade Daily y Deccan Herald (India), Suiza

El acceso a las medicinas es un concreto ejemplo para analizar los atributos morales innatos de la economía mundial de mercado, de haberlos. El Acuerdo sobre los ADPIC de la OMC trata de proporcionar incentivos de mercado a empresas farmacéuticas para sus investigaciones y desarrollo, a fin de invertir en crear y desarrollar medicamentos nuevos y útiles. Sin embargo, los fármacos elaborados por las empresas para los cuales los mercados permiten que los precios se fijen en función de lo que pueda soportar un consumidor quedan sencillamente fuera del alcance de los sectores más pobres de la sociedad mundial, tanto en países ricos como en países pobres. ¿Existe una solución basada en el mercado para ese dilema? La respuesta es un rotundo "no".

Es cierto sin duda que existen incentivos de política pública para tratar esa cuestión en las normas de la OMC, según se demuestra con un instrumento como la licencia obligatoria. Las licencias obligatorias se expiden a favor de un tercero contra la voluntad de titulares de patentes. Como éstas se conceden ya sea por gobiernos o por intervenciones judiciales, constituyen un instrumento no basado en el mercado. Sin embargo, cualquier intento de utilizar ese instrumento es objeto de ataques tanto de empresas patentadas como de sus gobiernos nacionales. Son numerosos los casos de cómo los Estados Unidos aplican presión a países como Tailandia, el Brasil o Sudáfrica para que no recurran o utilicen el instrumento de las licencias obligatorias. En esencia, la situación es que, a pesar de que las intervenciones no basadas en el mercado son legítimas de conformidad con las normas de la OMC, es poco menos que imposible aplicarlas en auténticas emergencias de vida o muerte reales.

¿Cómo se pueden abordar esos fallos inducidos por el mercado? Evidentemente, la solución es un pacto público mundial. Gobiernos, organizaciones no gubernamentales, así como empresas farmacéuticas de investigación y sus contrapartes genéricas deberían reunirse bajo un único techo, sentarse y convenir en un **código de conducta** para fármacos patentados esencialmente, que fuera tan inclusivo como transparente y un mecanismo aplicable.

¿Cuáles son los riesgos de no disponer de semejante código de conducta? El mundo puede enfrentar una situación crítica futura en la que los nuevos medicamentos o vacunas patentados tengan un precio fuera del alcance de miles de millones de personas afectadas por la gripe asiática, por ejemplo. Esas personas sencillamente perecerán porque los mercados no permitirán que los fármacos se vendan a precios que ellos podrían pagar. Se trata de un enorme riesgo, y es insostenible que en el siglo XXI tengan que producirse muertes a causa de fallos del mercado. Es, pues, vital que la sociedad se dote de **soluciones o instrumentos no basados en el mercado** creíbles.

(e) Rosalea Hamilton, Directora Ejecutiva, Institute of Law & Economics, Jamaica

De las intervenciones realizadas hasta este momento se pueden desprender dos consideraciones que se deben formular claramente:

1. Hay que preguntarse la razón de que se hable de restaurar la moralidad en el mercado mundial. ¿Ha sido moral alguna vez el mercado? ¿No ha emergido el Caribe de un mercado inmoral basado en el comercio de esclavos? Al destacar la importancia de la búsqueda individual del propio interés como filosofía moral básica del capitalismo, Adam Smith había señalado que era improbable que los legisladores ingleses abolieran la esclavitud porque en su mayoría eran propietarios de esclavos y no iban a actuar en contra de sus propios intereses.

2. ¿De quién será la moralidad que debe regir los mercados mundiales? Las empresas multinacionales dominan los mercados mundiales y ejercen un tremendo poder sobre los pequeños Estados insulares. Algunas empresas obtienen ingresos que son dos, tres, cuatro o cinco veces mayores que el PIB de algunos países caribeños. Hasta ahora, la responsabilidad social corporativa ha sido menos fiable que un marco jurídico que aplique la moralidad en los mercados mundiales. Ese es un instrumento más seguro que fiarse de un marco ético que cabe transgredir muy fácilmente. También se ha destacado en las intervenciones de los panelistas la importancia que tiene para los consumidores y la sociedad civil en general actuar moralmente. Es importante recordar que la sociedad civil está fuertemente potenciada por un ordenamiento jurídico sólido compuesto por normas transparentes que se puedan invocar para imponer la moralidad en los mercados mundiales.

2. Preguntas y observaciones del público

Cabe resumir en tres apartados las cuestiones planteadas por el público:

1. ¿Por qué falta moralidad en el marco del mercado mundial?
2. ¿Quién debería aplicar moralidad al mercado mundial y quiénes serían los beneficiarios de esa moralidad?
3. ¿Cómo se puede inyectar moralidad en el mercado mundial?

A propósito de "*por qué* falta moralidad en el marco del mercado mundial", se avanzó una primera observación acerca de la definición de moralidad. Es importante, antes de entrar en un debate sobre moralidad, saber de qué se está hablando. Sólo entonces se podrán determinar los actores que hayan de involucrarse, así como los medios necesarios para instituir la moralidad en el mercado.

¿Por qué no hay moralidad en el mercado? Porque la sociedad mundial enfrenta diferentes tipos de moralidad, completamente incompatibles los unos con los otros. En el

curso de los 30 años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, las sociedades occidentales trataron constantemente de desarrollar mejores sistemas sociales. Ser social se consideró una norma moral. Durante los 20 últimos años, la confrontación ha ocupado el primer plano: confrontación entre países ricos y países pobres, entre personas con puesto de trabajo y desempleados, etc. ... . En puridad, la privatización está vinculada a la deslocalización, precios bajos, riqueza no imponible. En consecuencia, no existe posibilidad de consenso entre los privilegios de ciertas categorías de trabajadores y otras.

Otra dificultad que se debe tener en consideración al tratar de comprender la razón de falta de moralidad en el mercado mundial es la cuestión de las normas. En cualquier sociedad, las normas constituyen siempre la base del ordenamiento legislativo. Ahora bien, las normas de moralidad difieren mucho entre todas las partes interesadas internacionales y varían mucho en función del tiempo y de las perspectivas geográficas. Además, pese a que muchos países son miembros de la OMC, de la OIT y de otras instituciones internacionales dotadas de normas internacionales sensatas, el cumplimiento de esas normas falla la mayor parte del tiempo. En consecuencia, en lugar de trabajar acerca de las normas, se debe poner el punto de mira en su aplicación y en las sanciones cada vez que se infrinjan sus límites.

En cuanto a la cuestión de "*quién* debería aplicar moralidad al mercado mundial y quiénes serían los beneficiarios de esa moralidad", no se ha individualizado a ningún actor como referencia única. Primero, se señaló que los **gobiernos** debían asumir la responsabilidad de establecer un marco legislativo sólido y un régimen de cumplimiento relacionado con la moralidad en el comercio. Se consideró, efectivamente, que los gobiernos son las entidades más próximas tanto al mercado como a los ciudadanos y que, por lo tanto, deben llevar a cabo la vinculación de aquellos dos polos mediante cuestiones morales. En realidad, sin embargo, existe una gran incoherencia entre el discurso y la acción de los gobiernos, tanto en el plano internacional como en el nacional. Las conversaciones que mantienen en el seno de la OMC son incoherentes en comparación con las que celebran en el marco de la OIT, y las medidas que emprenden en el plano nacional van mucho más lejos que las promesas que ofrecen internacionalmente.

Respecto de las incoherencias de los gobiernos en materia de moralidad, se destacó el papel de la **sociedad civil**. En Jamaica, por ejemplo, la sociedad civil ejerció presión sobre el gobierno que iba a ser elegido a fin de que modificase leyes vigentes. Se ha exigido más transparencia al nuevo ministro de finanzas, al que no se dejará en paz mientras no cumpla sus promesas. Gracias al debate planteado por la sociedad civil, la legislación se ha convertido en punto de debate político. Así pues, la sociedad civil constituye un contrapeso eficiente para quienes ocupan las alturas del poder, para aquellos que elaboran las leyes relativas al funcionamiento del mercado.

Se consideró asimismo que el **Consejo de Derechos Humanos** es un elemento importante para liderar la cuestión. Por el momento, es el actor más implicado en la elaboración de un sistema de valores o sistema moral para controlar al gobierno en la esfera internacional.

El sistema de derechos humanos es fundamental en la cuestión de la moralidad dentro de la cadena de valor, en la que todos participan, como accionistas, empleadores, empleados o consumidores. Se basa en la premisa de que la globalización debe estar al servicio de la humanidad, y no al contrario.

También se hizo referencia a la **OMC** como institución que tiene que abordar cuestiones morales y normas sociales en general. Sería una medida eficiente colocar tanto leyes relativas al mercado como leyes sociales bajo una misma organización, lo cual evitaría que los gobiernos actuasen en diferentes escenarios, como la OMC y la OIT. De esa manera, aseguraría una mayor coherencia por su parte. Al mismo tiempo, hubo una intervención en la que se preguntó si la OMC toma en consideración textos en los que figura un sentido de moralidad, como la Declaración Universal de Derechos Humanos. Se señaló que las políticas de privatización, fomentadas por la OMC, con frecuencia son heraldo de un deterioro de las condiciones sociales (degradación de los cuidados de salud, reducción de salarios). ¿Existe un espacio en la OMC para reflexionar sobre las cuestiones éticas que subyacen en su sistema de normas?

Por último, acerca de la cuestión de "**cómo** *se puede inyectar moralidad en el mercado mundial*", se afirmó la necesidad de pragmatismo y de medidas efectivas. Los debates sobre utopías pueden desarrollarse eternamente y, por más que puedan tal vez aclarar un principio, ciertamente no podrán resolver un problema. Tomando como ejemplo la cuestión del VIH/SIDA, preguntarse cómo establecer el principio de si los medicamentos para combatir el SIDA deben facilitarse a bajo precio, o no, no es la pregunta acertada. Lo eficiente es especialmente lo preventivo: estar presentes en la sociedades afectadas y propagar las medidas encaminadas a evitar que las personas se contaminen unas a otras. Aunque resolver un problema pragmático tal vez no sea lo mejor, por lo menos se estará haciendo algo.

También se mencionó la importancia del diálogo. El diálogo formal o informal permite a las partes interesadas de diferentes procedencias permanecer abiertas a diversos puntos de vista y a enfrentar nuevas ideas y conceptos. El diálogo engendra nuevas ideas. Eso es lo que el Grupo Evian ha venido haciendo con éxito desde varios años atrás.

Se les planteó a los panelistas por último la cuestión de las **estrategias** que se podían elaborar para inyectar moralidad en el mercado mundial. En el caso concreto de los medicamentos, podría establecerse un código de conducta que englobara a gobiernos, ONG, y empresas fabricantes de genéricos y empresas farmacéuticas. En términos más amplios, existe la urgente necesidad de un amplio conglomerado mundial, en el que múltiples partes interesadas queden englobadas bajo un único techo con miras a aplicar futuros acuerdos dentro de un marco jurídico obligatorio.

3. Conclusiones y camino a seguir

Cuando se habla de "restaurar la moralidad en el mercado mundial", sin duda se incurre en un error. El mercado en sí no puede ser moral, por ser un instrumento creado y utilizado por la humanidad. Para establecer un sentido de moralidad en el mercado, el objetivo en el que hay que centrarse son los actores que actúan en el juego del mercado, tanto productores como usuarios.

Se manifestó un amplio consenso en considerar que no basta con incitar a los actores en el mercado a que se comporten éticamente. Las tentaciones que surgen en la economía de mercado son demasiado fuertes para que las personas puedan resistirse a ellas. Por consiguiente, es crucial construir un marco legislativo de obligado cumplimiento e imponer sanciones en caso de infracción. Así pues, la sociedad civil, los gobiernos y las organizaciones internacionales tienen necesidad de aplicar instrumentos no relacionados con el mercado para poner orden en el mercado mundial e inyectar moralidad en el mismo.

B. Comercio y cambio climático: ¿está el comercio acabando con el planeta?, *Sesión organizada por la Unión Interparlamentaria (UIP) y el Parlamento Europeo*

Informe redactado por la Unión Interparlamentaria (UIP) y el Parlamento Europeo

Resumen

En un período de tiempo relativamente corto, el tema del calentamiento global y el cambio climático ha dejado de ser esfera exclusiva de científicos y activistas medioambientales y se ha situado plenamente en los programas políticos de gobiernos, parlamentos y organizaciones internacionales. En la mayoría de países, el parlamento tiene la responsabilidad constitucional de examinar las opciones políticas, supervisar la actuación del gobierno y elaborar la legislación y los presupuestos necesarios. Por consiguiente, a los parlamentarios les corresponde su parte de responsabilidad por la acción o la inacción en lo relativo al calentamiento global.

El panel examinó, desde una perspectiva parlamentaria, los diversos efectos que la liberalización del comercio produce en el medio ambiente, con especial énfasis en el vínculo entre el comercio marítimo y el cambio climático. Asistieron al evento unos 150 participantes, en su mayoría legisladores.

1. Intervenciones de los panelistas

Actuó de moderador de la sesión el Sr. Patrick Baert, periodista de la Agencia France Press. En sus observaciones introductorias, el moderador pidió a los panelistas que explicaran su interés personal en la cuestión del cambio climático y que comentaran la idea de aplicar a las importaciones un impuesto sobre el carbono, que muy poco tiempo antes se había planteado en el debate internacional.

(a) Ivonne A-Baki, Miembro del Parlamento Andino, ex Ministra de Comercio del Ecuador

En su calidad de miembro del parlamento, de ex ministra de comercio, ex embajadora en los Estados Unidos, ex candidata presidencial y renombrada artista, la Sra. Ivonne A-Baki dijo que estaba en buena situación para confirmar que hay muchas maneras en virtud de las cuales el comercio está destruyendo el medio ambiente. Citó dos ejemplos.

Pocos años atrás, se produjo un vertido de crudo cerca de las Islas Galápagos, famosas por su rica e incomparable vida silvestre (Charles Darwin elaboró allí su teoría de la evolución). El vertido de crudo se convirtió en un auténtico desastre ambiental y puso en peligro a muchas especies. No hay duda, por lo tanto, de que el comercio –y en particular el comercio del petróleo– ya ha causado pérdidas de biodiversidad.

Otro ejemplo es el comercio de aletas de tiburón, que se utilizan para hacer sopas en ciertos países asiáticos. Como la carne del tiburón tiene muy escaso valor comercial, los tiburones, ya sin sus aletas, se devuelven al mar. Esa brutal práctica es uno de los principales factores que contribuyen a la disminución de las especies de tiburón. La fuerza motriz de ese fenómeno son, una vez más, los intereses comerciales.

(b) Javier Moreno Sánchez, Diputado del Parlamento Europeo, España

El Parlamento Europeo trata cuestiones de comercio, medio ambiente y cambio climático de manera permanente. Habida cuenta de la naturaleza bidireccional de la relación del Parlamento Europeo con la OMC, las opiniones de los europarlamentarios están siempre presentes en las negociaciones comerciales. Pese a reconocer la necesidad de la liberalización comercial, el Parlamento Europeo es partidario de promover un comercio "limpio" a escala mundial. Eso se aplica igualmente a las economías emergentes, cuya aportación a la contaminación ambiental no es insignificante.

Europa aspira a ocupar un lugar en un sistema de control, por países y sectores, de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte aéreo, con el objetivo de reducir esas emisiones en una quinta parte antes de 2020. Otro objetivo ambicioso es el de que en esa fecha se obtenga el 20 por ciento de la energía de fuentes renovables.

Los problemas mundiales están conectados entre sí. Es probable, por ejemplo, que el cambio climático tendrá consecuencias para las corrientes migratorias. Al abordar problemas de esa naturaleza es de capital importancia la perspectiva de desarrollo.

(c) Shakeel Mohamed, Parlamentario, Mauricio

Se tiene la idea de que Mauricio es una isla paradisíaca. No obstante, enfrenta un creciente número de retos ambientales, de la mayoría de los cuales no es culpable. Con ciclones cada vez más violentos y frecuentes, con arrecifes de coral y playas en desaparición, la población ha empezado a preguntarse qué ha hecho para merecer semejante suerte. El problema está en que Mauricio no ha hecho nada malo.

El comercio es de una importancia vital para las pequeñas naciones insulares en desarrollo. La mayoría de las mercancías se importa de ultramar, en tanto que los ingresos dependen de las exportaciones. La economía de Mauricio, por ejemplo, depende en gran medida del comercio de un único producto, el azúcar.

El problema, pues, no es el comercio en sí. El problema es que comercio y cambio climático se abordan en el marco de ordenamientos jurídicos separados, sin divergencia alguna. Si el presente auge de los biocombustibles tiene como consecuencia un encarecimiento de los alimentos, un país importador neto de alimentos como Mauricio podrá hundirse más en la pobreza.

(d) Awni Behnam, Presidente, Instituto Internacional de Océanos

Los océanos representan el 75 por ciento de la superficie del planeta. Al destruir la salud de los océanos –principales suministradores de biodiversidad– se destruye el clima del planeta.

Se infravalora en gran medida la gravedad del problema. Los Objetivos del Milenio, por ejemplo, no contienen referencia alguna a la naturaleza sumamente delicada de la relación entre la civilización humana y el océano. Los humanos tienden a dar por sentada la sostenibilidad de los océanos. En los 42 años pasados, se duplicaron las capturas totales de pescado. Hasta un 75 por ciento de las reservas de pescado están sobreexplotadas o en recuperación. Se estima que tan sólo la población de tiburones ha disminuido en 100 millones. El pescado rechazado totaliza 20 millones de toneladas anualmente, lo cual equivale al 25 por ciento del total de capturas. La piratería en materia de pesca es un problema, cuyo costo se calcula en 10.000 millones de dólares EE.UU. al año. La contaminación de los océanos está omnipresente, con unas 50.000 piezas de plástico flotando en cada milla cuadrada de la superficie oceánica, pese a lo cual se lanzan al mar diariamente 8 millones más de artículos plásticos desde los buques.

Hay una plétora de instrumentos para la gestión de los océanos, pero pocos mecanismos para su cumplimiento y supervisión. Las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte marítimo están fundamentalmente sin reglamentar y quedan fuera del ámbito del Protocolo de Kyoto. Los pabellones de conveniencia dificultan todavía más llevar a la práctica los acuerdos internacionales medioambientales. En consecuencia, prevalece en todas partes una situación fuera de la ley. En un esfuerzo por buscar, al menos en parte, remedio a esa situación, se ha pedido a las Naciones Unidas que designen un Defensor de los Océanos.

2. Preguntas y observaciones del público

El ulterior debate fue muy animado, con un activo intercambio de preguntas y respuestas entre los panelistas y el público, así como entre los miembros del público. La mayoría de los delegados se identificó como miembros de parlamentos nacionales.

Los participantes se mostraron casi unánimes en su opinión de que el cambio climático es una realidad que ya ha influido en el crecimiento económico, en el progreso social y en el medio ambiente. Si se permite que continúen las tendencias presentes en las emisiones de gases de efecto invernadero, podrán producirse movimientos de población en gran escala y un empeoramiento de la seguridad alimentaria. De ahí que la cuestión del cambio climático ocupe una posición tan importante en el programa político global.

Pese a reconocer que el medio ambiente es un recurso compartido y que la mitigación de los efectos del cambio climático es responsabilidad de todos, varios delegados destacaron la importancia del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Se mostraron

muy escépticos acerca de la disposición del Norte industrial a comprender las necesidades del Sur. Se llegó a sugerir incluso que el único medio de que el Norte se dé cuenta de los riesgos del cambio climático es hablar de que el Norte "va a quedar sumergido".

Con excesiva frecuencia, los países en desarrollo carecen de los recursos tecnológicos y financieros para llevar a cabo la necesaria adaptación efectiva, lo cual los coloca en una situación más vulnerable. Algunos delegados enfatizaron que los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, en particular, son los más expuestos a los efectos del cambio climático. Es necesario tener en cuenta las circunstancias particulares al abordar el cambio climático y desalentar las soluciones de aplicación universal.

Algunos participantes subrayaron la necesidad de lograr un equilibrio entre el comercio libre y la protección del medio ambiente. En los casos en que ciertos Estados desean hacer algo por salvar el medio ambiente, no debían tener que chocar con las normas de la OMC. Algunos delegados alegaron que la expansión del comercio es incompatible con los intereses ecológicos a largo plazo porque la razón fundamental del comercio es el crecimiento económico. Estimaban que la solución es reducir las economías, en lugar de ampliarlas.

Algunos participantes sugirieron que el comercio podría contribuir a preservar el planeta al poner los bienes ecológicos a disposición de todos. El comercio libre puede reducir la pobreza, a condición de que sea un comercio justo. El consenso general fue que no hay soluciones fáciles y que los enfoques simplistas sólo pueden perjudicar a los países en desarrollo.

A ese respecto se suscitaron diversas preguntas. ¿Estamos dispuestos a pagar impuestos más elevados por el bien del medio ambiente? ¿Estamos dispuestos a detener la producción de ciertas mercancías por consideraciones puramente medioambientales? ¿Estamos dispuestos a provocar un desempleo más elevado, incluso en algunos de los países más pobres?

Como señaló un miembro del Parlamento Europeo, los parlamentarios deberían preguntarse si sus votantes saben realmente lo que desean, y si todas esas cuestiones se deberían incluir automáticamente en las negociaciones de la OMC.

Una y otra vez, los participantes volvieron al problema de la aplicación de normas comunes. Los representantes de países en desarrollo se quejaron de que no todos los Miembros de la OMC aplican por un igual las normas comerciales y que, en esencia, son los países pobres los obligados a cumplirlas. En lo que se refiere al medio ambiente, los países que más sufren son los que menos contaminan.

La mayoría de los delegados estimaba que el problema no consiste tanto en falta de legislación como en falta de compromiso para aplicar los acuerdos. En ausencia de un mecanismo que obligue al cumplimiento, poco se puede lograr mediante conferencias y acuerdos internacionales, incluido el Protocolo de Kyoto y el post-Kyoto, que actualmente se está elaborando.

En su mayoría, los participantes se mostraron escépticos acerca de la propuesta aplicación de un impuesto del carbono a las importaciones como medio de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Algunos delegados opinaron que, ante todo, se debería gravar a los principales contaminadores, empezando por los Estados Unidos. Alegaron que toda referencia a impuestos a la exportación y medidas de abstención, por motivos ecológicos, de consumir productos transportados penalizará en primer lugar y sobre todo a países en desarrollo pobres.

Algunos delegados manifestaron su preocupación ante la idea de gravar no sólo el consumo sino también la producción. Otros delegados subrayaron la necesidad de no confiar ciegamente en las viejas normas del consumismo. Cuestionaron la existencia de pruebas convincentes que demuestren que se haya producido una desviación paradigmática entre la distribución de productos y el consumo de productos.

La mayoría de los delegados observó que el cambio climático presentaba no sólo retos, sino que también podía ofrecer oportunidades para la innovación tecnológica y la creación de empresas. Se señalaron, entre otras, una mayor eficiencia energética, la transición a una economía de bajo contenido de carbono, un creciente desarrollo de fuentes de energía renovables y una mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero. En su mayoría están vinculadas a nuevas oportunidades comerciales.

3. Conclusiones y camino a seguir

La gestión del cambio climático es uno de los mayores retos que enfrenta la comunidad internacional. El panel ofreció la oportunidad de despertar la conciencia de los legisladores nacionales ante la delicada relación entre el comercio internacional y el cambio climático, especialmente en lo relativo al comercio marítimo. La mayoría de los participantes convino en que las consideraciones acerca del cambio climático se debían integrar en estrategias nacionales de desarrollo y que los parlamentos debían liderar esos esfuerzos.

C. Recursos naturales, desarrollo sostenible y normas comerciales: nuevos instrumentos para promover el desarrollo sostenible a través de acuerdos comerciales, *Sesión organizada por el Centro de Derecho Internacional del Desarrollo Sostenible (CISDL)*

Informe redactado por el Centro de Derecho Internacional del Desarrollo Sostenible (CISDL)

Resumen

En la sesión se examinaron enfoques nuevos e innovadores de la difícil cuestión del desarrollo sostenible en la esfera del comercio y los servicios de recursos naturales. Varios países están aplicando nuevos instrumentos para promover el desarrollo sostenible en ese sector. Las preguntas se centraron no sólo en la dimensión ambiental sino también y predominantemente en la dimensión social del comercio y los servicios de recursos naturales. Se ha evaluado el impacto del comercio, pero también se han llevado a cabo con éxito estrategias de información y consultas entre partes interesadas en el plano regional y, cada vez más, en un contexto global. ¿Cuáles son las lecciones para el sistema mundial de comercio derivadas de esos nuevos instrumentos? ¿Afectan los cambios en los planos nacional o regional al comercio y la inversión mundiales en materia de recursos naturales? ¿Cuál es el papel de las subvenciones? ¿Son perjudiciales o favorables al desarrollo sostenible? ¿Cómo puede el sistema mundial de comercio promover el desarrollo sostenible sin por ello imponer prioridades a cada Miembro de la OMC? ¿Cómo pueden influir en el Programa de Doha para el Desarrollo los problemas internacionales de la desertización y del cambio climático? ¿Cuáles son las mejores prácticas en otros foros, como la Convención de Lucha contra la Desertificación de las Naciones Unidas, que podría adoptar la OMC? ¿Qué relación existe entre los acuerdos multilaterales sobre recursos naturales y la legislación de la OMC? ¿Pueden desempeñar un papel los actores privados y las iniciativas del sector privado?

1. Intervenciones de los panelistas

Actuó de moderador de la sesión y presentó el tema el Sr. Markus Gehring , Asesor Principal del CISDL, Profesor de la Universidad de Cambridge

(a) Marie-Claire Cordonier Segger, Recursos Naturales, Gobierno del Canadá

La Sra. Marie-Claire Cordonier Segger, pese a ser Directora de Recursos Naturales del Gobierno del Canadá, habló a título personal como experta en derecho internacional del desarrollo sostenible. Sus comentarios –enfatizó– no representaban la posición del Gobierno canadiense en las cuestiones planteadas. Su intervención se centraría en dar a conocer algunos de los mecanismos recientes e innovadores cuyo fin es alcanzar las metas del desarrollo sostenible por conducto del comercio de recursos naturales. La historia ha demostrado

que el comercio de recursos naturales puede ser un arma de dos filos en relación con el desarrollo sostenible, puesto que tiene potencial para apuntalar el desarrollo sostenible de los recursos naturales, pero también para exacerbar la degradación de recursos con escaso beneficio para los gestores de los recursos. En el caso de la silvicultura, de la minería y los metales, la energía y otros recursos renovables, la geomática, la agricultura y la pesca, entre otros recursos naturales, las condiciones de un acuerdo comercial pueden influir en la capacidad de los países para asegurar un desarrollo sostenible. Entre otros ejemplos están las complicaciones relativas a la subvención de proyectos de energía renovable, defendidos por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, pero tal vez contradictorios con el régimen de la OMC; la posibilidad de una menguante eficacia de los planes de certificación forestal debido a complicaciones con estipulaciones sobre obstáculos técnicos al comercio; medidas SFS que influyen en la viabilidad de la pesca silvestre frente a la pesca en viveros; la aplicación del derecho de autor puede facilitar o frustrar tecnología aplicable a innumerables iniciativas de desarrollo sostenible y las normas gubernamentales sobre contratación pública pueden impedir la aplicación de políticas de contratación ecológicas (es decir, seleccionar las propuestas basadas exclusivamente en consideraciones de orden económico). Conscientes de esas dinámicas, los Estados se han comprometido a la promoción del desarrollo sostenible en acuerdos comerciales y han empezado a incluir disposiciones legales innovadoras encaminadas a alcanzar ese objetivo.

Innovaciones sustantivas: promoción del desarrollo sostenible en el marco de textos y de arquitectura institucional de acuerdos de libre comercio (ALC)

Convertir la promoción del desarrollo sostenible en objetivo explícito de los ALC

Cada vez es más evidente la promoción del desarrollo sostenible en la sección de "objetivos" de los acuerdos de libre comercio. No todos los ALC contienen una sección semejante, pero, si la hay, añadir una mención en apoyo del desarrollo sostenible tendrá el efecto de integrar el concepto dentro del preámbulo. Un posible texto para insertar en el apartado de los objetivos podría ser el siguiente: "Aplicar las disposiciones del presente Acuerdo de manera compatible con el compromiso de las Partes de promover el desarrollo sostenible".

Garantizar la primacía de las obligaciones de los AMUMA en el caso de interacciones con las disposiciones de los ALC

Otra vía por la que los ALC pueden fomentar el logro del desarrollo sostenible es la de hacer esfuerzos explícitos para asegurar que el convenio se ajuste y apoye (en lugar de obstruir) los compromisos de los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA). En ese sentido, un texto que aclarase las relaciones entre el ALC y el AMUMA ayudaría a mitigar la ambigüedad. La Sra. Cordonier Segger aportó como ejemplo ilustrativo las posibles interacciones entre el comercio de recursos naturales y las obligaciones de las Partes en el Protocolo de Kyoto. Las obligaciones internacionales del Canadá de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y de combatir el cambio climático se especifican en el texto

del Protocolo de Kyoto. Para el sector de la silvicultura, el cambio climático plantea muchas consecuencias previstas e imprevistas (por ejemplo, infestación de escarabajos del pino). Para los sectores de la energía, la minería y los minerales las consecuencias son numerosas. Por una parte, las empresas que operan en esos sectores tal vez necesitan reducir sus emisiones. Por otra, el Protocolo de Kyoto establece un marco para intercambio de emisiones que, a la larga, puede ser ventajoso para las empresas que operan en esos sectores. Desde la entrada en vigor de acuerdos internacionales de comercio, tanto en el marco de la OMC como de ALC bilaterales o regionales, diversos gobiernos y ONG han planteado legítimas preocupaciones sobre la posibilidad de conflictos entre las medidas relacionadas con el comercio de los AMUMA y las disposiciones de acuerdos internacionales de comercio. Si el Gobierno del Canadá ha apoyado y ratificado un AMUMA, será contraproducente para futuros acuerdos de libre comercio establecer un régimen que pueda menguar la eficacia de un AMUMA.

En el caso de incompatibilidad entre una disposición relacionada con el comercio de un AMUMA y un ALC, deberá prevalecer el AMUMA.

El artículo 104 del TLCAN proporciona un adecuado precedente para una disposición semejante:

1. En caso de incompatibilidad entre este Tratado y las obligaciones específicas en materia comercial contenidas en:

    a) la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, celebrada en Washington el 3 de marzo de 1973, con sus enmiendas del 22 de junio de 1979,
    b) el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, del 16 de septiembre de 1987, con sus enmiendas del 29 de junio de 1990,
    c) el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, hecho en Basilea el 22 de marzo de 1989, a su entrada en vigor para el Canadá, México y los Estados Unidos, o
    d) los tratados señalados en el Anexo 104.1,

estas obligaciones prevalecerán en la medida de la incompatibilidad, siempre que, cuando una Parte tenga la opción entre medios igualmente eficaces y razonablemente a su alcance para cumplir con tales obligaciones, elija la que presente menor grado de incompatibilidad con las demás disposiciones del Tratado.

El ALC Canadá-Chile (artículo A-04) y el ALC Canadá-Costa Rica (artículo 1.4) contienen disposiciones análogas. Con posterioridad a la firma del TLCAN y de los ALC con Chile y Costa Rica entraron en vigor otros dos AMUMA relacionados con el comercio que tenían implicaciones para el desarrollo sostenible de los recursos naturales: el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (firmado, pero todavía no ratificado por el Canadá) y el Protocolo de Kyoto.

Establecer en firme un régimen de expropiación y compensación en capítulos de los ALC relativos a inversiones

El TLCAN dio nacimiento a una tendencia, que luego han seguido un gran número de ALC regionales y bilaterales, a favor de incluir "capítulos sobre inversión" en el texto de un acuerdo de libre comercio. Esos capítulos están concebidos primordialmente para proteger las inversiones de empresas comerciales de una Parte en un ALC que realice operaciones comerciales en las jurisdicciones de otra u otras Partes. De ordinario, los capítulos sobre inversión contienen disposiciones relativas, entre otras cosas, a trato nacional, trato de nación más favorecida, normas de trato, condiciones sobre resultados y expropiación. No obstante, desde la perspectiva del desarrollo sostenible, son las cuestiones relativas a la expropiación las que han sido objeto del debate y el escrutinio más intensos. La cuestión central que preocupa es la de que un capítulo sobre inversión de un ALC exigirá que un gobierno parte pague compensación a un inversor en el caso de que el gobierno expropie sus inversiones, ya sea directamente, ya con medidas equivalentes a una expropiación (véanse por ejemplo, el artículo 1110 del TLCAN o el artículo G10 del acuerdo Canadá-Chile).

En términos generales, la definición de expropiación indirecta puede incluir medidas reglamentarias que priven a los inversores de los beneficios esperados, incluso si las medidas son no discriminatorias, y persiguen un fin público como la protección del medio ambiente y la salud de las personas. Así, por ejemplo, es concebible que (sin mecanismos de seguridad apropiados en el ALC) se pueda incluir en la definición de una expropiación indirecta (en el caso de que ésta esté definida en términos generales) y dar pie a un derecho de indemnización, nuevas normas sobre emisiones aplicables al sector energético, nuevos contingentes de tala impuestos a empresas madereras, o nuevas condiciones sobre delimitación de zonas por motivos medioambientales que afecten a una concesión minera. En el contexto del desarrollo sostenible, un ministerio de recursos naturales probablemente tendrá intereses ofensivos y defensivos resultantes de las disposiciones de expropiación del ALC. Desde una perspectiva ofensiva, el ministerio de recursos naturales tal vez quiera asegurarse de que las empresas canadienses de recursos naturales (por ejemplo, empresas que operan en los sectores de la silvicultura, la energía, la minería o de los minerales) no estén expuestas a la expropiación de sus inversiones, directa o indirectamente, por parte del interlocutor comercial sin pago de indemnización. Desde una perspectiva defensiva, el gobierno querrá asegurarse de que las disposiciones sobre expropiación no coartan la capacidad de los gobiernos canadienses para promulgar leyes y reglamentos destinados a asegurar el desarrollo sostenible de los recursos naturales del Canadá. La tarea que se plantea es encontrar un equilibrio adecuado.

Utilizar los ALC para fomentar la responsabilidad social corporativa

a gran mayoría del comercio y las inversiones entre naciones corresponde a empresas comerciales. Por lo tanto, la manera en que las empresas realizan sus actividades –por ejemplo, si las emprentden de manera ecológica y socialmente responsable, de acuerdo con el concepto de responsabilidad social corporativa– será un componente indispensable

de cualquier esfuerzo encaminado a promover el desarrollo sostenible de los recursos naturales mediante un ALC. Las vinculaciones entre la responsabilidad social corporativa y el desarrollo sostenible son producto de la necesidad. En la producción de bienes y servicios, las empresas realizan una significativa contribución a muchos de los problemas ambientales y sociales que la comunidad mundial trata de abordar mediante el programa de desarrollo sostenible. Paradójicamente, debido a su tamaño e importancia dentro de la economía mundial, las empresas tienen también un papel clave que desempeñar en el logro del desarrollo sostenible. Sin acceso a los inmensos recursos, riqueza e ideas del sector empresarial, cabe la posibilidad de no poder alcanzar la meta final del "desarrollo sostenible". A ese respecto, la responsabilidad social corporativa puede acertadamente considerarse como condición previa para el logro del desarrollo sostenible.

La importancia del papel que corresponde a las empresas en el programa mundial del desarrollo sostenible quedó formalmente reconocido en el Plan de Aplicación 2002 de la Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible (WSSD). En su párrafo 49 se alientan las medidas a todos los niveles para: promover activamente la responsabilidad y la rendición de cuentas de las empresas, sobre la base de los Principios de Río, en particular el pleno desarrollo y la efectiva aplicación de los acuerdos y medidas intergubernamentales, las iniciativas internacionales y las asociaciones entre el sector público y el privado, así como reglamentos nacionales apropiados y el apoyo al mejoramiento continuo de las prácticas empresariales en todos los países. El Canadá es signatario del Plan de Aplicación de la Cumbre. En consecuencia, la promoción de la responsabilidad social corporativa a través de las disposiciones de un ALC es compatible con el llamamiento de la WSSD a favor de la promoción de la responsabilidad y de la rendición de cuentas de las empresas mediante "acuerdos y medidas intergubernamentales". La promoción de la responsabilidad corporativa por conducto de un ALC también podría ser un reconocimiento del hecho de que muchas empresas canadienses, en particular las que tienen actividades en los sectores de los recursos naturales, ya dan muestras de liderazgo en materia de responsabilidad social corporativa. Su conocimiento y experiencia en esa esfera, así como la del Gobierno del Canadá, puede resultar un activo muy valioso que compartir con un interlocutor comercial, en particular con países en desarrollo. Además, la promoción de la responsabilidad social corporativa a través de un ALC puede contribuir a crear, para las empresas canadienses de recursos naturales, un medio comercial en la jurisdicción del interlocutor comercial menos expuesto a riesgos ambientales y sociales. También eso es de particular importancia para países en desarrollo.

Hay múltiples vías para abogar por los preceptos de la responsabilidad social corporativa en los ALC. Uno de los enfoques sería apoyar la introducción de texto en el que se especifique que las Partes tienen un cometido que desempeñar en la promoción de la responsabilidad corporativa. Por ejemplo, al reconocer sus compromisos en virtud del párrafo 49 del Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial de Johannesburgo (2002), las Partes acuerdan promover activamente la responsabilidad y la rendición de cuentas de las empresas mediante el pleno desarrollo y aplicación efectiva de asociaciones público-privadas, reglamentos nacionales adecuados e iniciativas voluntarias que apoyaran el mejoramiento continuo de las prácticas

empresariales. Un segundo enfoque sería el de apoyar la cooperación entre las Partes en cuestiones relacionadas con la responsabilidad social corporativa. Por ejemplo, cabría que fuera deseable introducir en un ALC texto como el siguiente: Reconociendo que la responsabilidad social corporativa tiene un papel central que desempeñar en los esfuerzos internacionales encaminados a promover el desarrollo sostenible, las Partes acuerdan desarrollar un programa de actividades cooperativas con el propósito de promover la responsabilidad social corporativa. Mediante ese segundo enfoque se podría ayudar a individualizar, o incluso a facilitar, actividades clave en materia de responsabilidad de las empresas en la esfera de los recursos naturales. Por ejemplo, cabría imaginar un programa de acción para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre empresas del sector energético, o iniciativas para promover prácticas sostenibles en la silvicultura y la minería. Eso podría ser particularmente valioso en un ALC concertado con un país en desarrollo en el que tal vez no se practicara ampliamente la responsabilidad social corporativa por parte de las que operasen en su jurisdicción. Un tercer enfoque, apropiado para un ALC con un país desarrollado, sería el de hacer referencia formal a las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales dentro de un ALC, mediante una disposición del siguiente tenor: Las Partes reafirman su compromiso de adherirse a las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales y alentarán a las empresas que operan en sus territorios a que observen esas Directrices en sus actividades. En resumen, que hay espacio para la promoción de la responsabilidad social de las empresas en cada acuerdo de libre comercio.

Consagrar el imperativo del desarrollo sostenible en un Capítulo o Acuerdo Adjunto sobre medio ambiente

En un evidente reconocimiento de las vinculaciones entre la protección ambiental y el comercio, muchos ALC contienen ahora disposiciones medioambientales. Se han adoptado dos enfoques principales. El primero es un enfoque que el TLCAN inició, en virtud del cual el ALC está condicionado a un acuerdo adjunto sobre cooperación medioambiental. En el caso del TLCAN, ese acuerdo se ha denominado Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), acuerdo que se ha reproducido en los acuerdos del Canadá con Chile y con Costa Rica en diferentes grados. Algunos aspectos importantes de ese acuerdo adjunto son:

- Una gama de compromisos ambientales, entre otros, en particular, el compromiso de las Partes de asegurar que sus leyes y reglamentos prescriben altos niveles de protección ambiental (por ejemplo, el artículo 3 del ACAAN), aplicar la legislación ambiental (por ejemplo, el artículo 5 del ACAAN), proporcionar el acceso de los particulares a los procedimientos (por ejemplo, el artículo 6 del ACAAN), ciertas garantías procesales (artículo 7 del ACAAN).
- Establecimiento de un marco institucional (como una Comisión o un Consejo) para promover la protección ambiental y facilitar la cooperación entre las Partes en materias ambientales (por ejemplo, la parte 3 del ACAAN).
- Establecimiento de un procedimiento de presentación de comunicaciones de cualquier persona u organización que asevere que una Parte está incurriendo

en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental (por ejemplo, el artículo 14 del ACAAN).
- Un procedimiento para la solución de diferencias, en virtud del cual se pueda imponer a una Parte una "contribución monetaria" (máximo de 20 millones de dólares EE.UU.) por no aplicar de manera efectiva su legislación ambiental (por ejemplo, el artículo 34 del ACAAN).

El segundo enfoque representa, en ciertos aspectos, un retroceso respecto del modelo TLCAN. Implica la integración de un capítulo sobre medio ambiente en el cuerpo del ALC. Entre los ejemplos ulteriores al TLCAN están los acuerdos de libre comercio de los Estados Unidos con Singapur, Chile, Australia, Bahrein, CAFTA y Marruecos. Ello no constituye de por sí una novedad negativa. En todo caso, al incluir las disposiciones sobre medio ambiente en el cuerpo del ALC les da un mayor rango. La diferencia está en la fuerza de ese enfoque. Por ejemplo, esos ALC no disponen de un procedimiento de presentación de comunicaciones por ciudadanos, ni establecen un marco institucional amplio, en lugar de lo cual se basan en puntos de contacto o en un subcomité de asuntos medioambientales. Esas desviaciones respecto del modelo TLCAN pueden debilitar las disposiciones de un ALC relativas al medio ambiente. La introducción de sólidos compromisos medioambientales en el ALC tiene importancia crítica si ha de utilizarse el acuerdo como medio para fomentar el desarrollo sostenible de los recursos naturales, tanto en el Canadá como en la jurisdicción del interlocutor comercial. Más aún, la importancia de esas disposiciones aumenta en el caso de que el posible interlocutor comercial no disponga de un marco reglamentario, o de capacidad en ese terreno, para asegurar la gestión y utilización de sus propios recursos naturales.

Para asegurarse de que un capítulo o un acuerdo adjunto sobre medio ambiente de un ALC es eficaz para promover el desarrollo sostenible de los recursos naturales, tal vez sea conveniente considerar la posibilidad de que el ALC incluyera lo siguiente:

- Compromisos medioambientales de las Partes de asegurar que sus leyes y reglamentos prescriben altos niveles de protección ambiental (por ejemplo, el artículo 3 del ACAAN), aplicar la legislación ambiental (por ejemplo, el artículo 5 del ACAAN), proporcionar el acceso de los particulares a los procedimientos (por ejemplo, el artículo 6 del ACAAN), ciertas garantías procesales (artículo 7 del ACAAN).
- Establecimiento de un marco institucional (como una Comisión o un Consejo) para promover la protección ambiental y facilitar la cooperación entre las Partes en materias ambientales (por ejemplo, la parte 3 del ACAAN).
- Establecimiento de un procedimiento de presentación de comunicaciones de cualquier persona u organización que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental (por ejemplo, el artículo 14 del ACAAN).
- Un procedimiento para la solución de diferencias, en virtud del cual se pueda imponer a una Parte una "contribución monetaria" por no aplicar de manera efectiva su legislación ambiental (por ejemplo, el artículo 34 del ACAAN).

Respecto de la cooperación en materia medioambiental, la inserción de texto específico en el ALC sería eficaz: alentar la cooperación encaminada a asegurar el uso eficiente de recursos naturales, con miras a asegurar un desarrollo sostenible (véase el capítulo 44 del Acuerdo Euromediterráneo de Asociación con Egipto, que contiene texto similar). Mediante el marco del ALC, diferentes sectores del Estado podrían también asistir en la individualización, o incluso facilitar, actividades cooperativas en la esfera de los recursos naturales.

Realizar exámenes ulteriores de la política comercial relativa al desarrollo sostenible

Tanto el Canadá como la Unión Europea y los Estados Unidos han elaborado métodos para evaluar los efectos medioambientales de los acuerdos comerciales y, en el caso de la UE, esos efectos en el desarrollo social y económico. Los procesos de evaluación pueden ser previos o posteriores. En otras palabras, que se realizan primordialmente antes de que entre en vigor el acuerdo comercial. Si bien desempeñan un papel importante en la identificación de efectos sobre el desarrollo sostenible resultantes de ALC, esos procesos no tienen continuidad y, en consecuencia, no pueden identificar o mitigar efectos ambientales, sociales y económicos que se manifiestan solamente una vez entrado en vigor el acuerdo comercial. Algunos ALC disponen de mecanismos que pueden remediar parcialmente ese vacío. Por ejemplo, la Comisión de Cooperación Ambiental tiene un mandato, en virtud del párrafo 6) d) de artículo 10 de la Parte 3 del ACAAN, de examinar, con carácter permanente, los efectos ambientales del TLCAN. Sería justo señalar, no obstante, que muy escasos ALC han incluido un mecanismo de esa naturaleza. La falta de precedentes en esa esfera no debe considerarse como argumento a favor de la alegación de que un examen ulterior del desarrollo sostenible de un ALC carece de mérito. A título comparativo, está surgiendo en el Canadá la práctica de realizar un examen y evaluación amplios de las disposiciones y funcionamiento de la legislación federal a los cinco años de haber entrado en vigor. Véase, por ejemplo, el artículo 89(1) de la Ley de la Agencia Tributaria del Canadá (1999), que dispone un examen quinquenal de esa naturaleza. Así pues, incluir un mecanismo de examen del desarrollo sostenible en las disposiciones de un acuerdo de libre comercio (por ejemplo, a los cinco años de entrar en vigor) sería coherente con la actual práctica que se sigue en el caso de la legislación interna del Canadá y sería un importante instrumento para identificar y mitigar consecuencias para el desarrollo sostenible que solamente salen a la luz tras la entrada en vigor del ALC. El texto podría ser el siguiente: A los cinco años de la entrada en vigor del presente acuerdo, cada una de las partes deberán emprender un examen y una evaluación amplios de los efectos económicos, ambientales y sociales resultantes del funcionamiento del presente acuerdo.

Opciones de procedimiento para el avance concomitante del desarrollo sostenible y la liberalización comercial

Los acuerdos comerciales tienen potencial para promover el desarrollo sostenible tanto en general como de maneras específicas. En términos generales, los acuerdos comerciales se pueden utilizar como una ocasión de promover el desarrollo sostenible y por ende realzar el uso sostenible de los recursos naturales, la protección ambiental, la responsabilidad

social corporativa, los derechos humanos y los derechos laborales. Específicamente, si se redactan teniendo en cuenta el desarrollo sostenible, los acuerdos comerciales pueden incluir mecanismos apropiados (por ejemplo, cláusulas de exclusión) que garanticen que no se impedirá a las partes la adopción o aplicación de medidas encaminadas a promover el desarrollo sostenible. Por ejemplo, medidas concebidas para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, o para la conservación de recursos naturales extinguibles, tanto vivos como no vivientes. Además, el acuerdo comercial puede inaugurar mecanismos que ayuden a eliminar prácticas y políticas gubernamentales que pongan indebidamente en peligro el desarrollo sostenible, como serían las subvenciones perversas (por ejemplo, subvenciones que perjudiquen el medio ambiente y la economía).

El equipo de la Sra. Cordonier Segger ha utilizado un marco para la evaluación del desarrollo sostenible que identifica los riesgos y oportunidades clave resultantes de un acuerdo de comercio en el contexto del desarrollo sostenible de los recursos naturales y presenta una serie de "opciones". Aunque en la actualidad tanto la Unión Europea, como los Estados Unidos y el Canadá utilizan un instrumento semejante, éste en particular se diferencia de los existentes por su duración y su ámbito de aplicación. El marco de evaluación tiene los siguientes componentes analíticos: 1) Objetivos; 2) un proceso de diseño para identificar intereses en materia de desarrollo sostenible; 3) un instrumento de evaluación de proyectos de texto y opciones. La fase final del instrumento de evaluación es la redacción de opciones que promuevan el desarrollo sostenible tomando como base los riesgos y oportunidades establecidos por las fases previas. Seguidamente se expone más detalladamente cada una de las secciones:

La Parte 1 consiste en una lista de objetivos de negociación propuestos, centrados en el desarrollo sostenible, que se pueden utilizar para elaborar recomendaciones y asesoramiento al equipo negociador canadiense en las etapas preliminares de las negociaciones comerciales. Entre las características importantes de los objetivos están:

- Carácter totalizador: se incorporan otros elementos importantes del desarrollo sostenible, aparte de la protección ambiental como los derechos humanos, los derechos laborales, la responsabilidad social de las empresas y la anticorrupción.
- Promoción de los aspectos positivos de un acuerdo de comercio, además de reducir al mínimo las ramificaciones negativas (que pueden surgir de posibles consultas con un grupo diverso de partes interesadas).
- Aplicación en la fase más temprana de las negociaciones de un acuerdo de comercio. Poco se puede ganar considerando los objetivos relativos al desarrollo sostenible como meros apéndices para tratar una vez puesto sobre la mesa el proyecto de texto.

La parte 2 gira en torno a dar respuesta a más de 40 preguntas mediante una actividad de diseño. De esa manera, el marco considera una serie de importantes "cuestiones de

sostenibilidad previas" -específicamente ajustadas a la interacción entre las Partes– que se deben abordar justo en el momento en que un gobierno decida entrar en negociaciones con un propuesto interlocutor comercial. Se incluyen, pero sin limitarse a ellas, las esferas de negociación siguientes:

- Potencial del acuerdo comercial para fomentar oportunidades especiales de desarrollo económico sostenible tanto para el Canadá como para el interlocutor comercial propuesto.
- Posible efectos medioambientales (relativos a recursos naturales), tanto para el Canadá como para el propuesto interlocutor comercial, resultantes del acuerdo.
- ¿Podría el acuerdo comercial debilitar la legislación canadiense destinada a proteger recursos naturales?
- Disposición del interlocutor comercial para alcanzar el desarrollo sostenible de los recursos naturales en su propia jurisdicción (por ejemplo, fortaleza de la legislación medioambiental, posición en materia de derechos humanos, normas laborales y corrupción).

Realizar un proceso de diseño que evalúe los tres pilares de un desarrollo sostenible es un elemento importante de la Parte 2.

Las preguntas económicas pueden incluir:

- ¿Cuál es la dimensión y el tipo de recursos naturales ubicados en la jurisdicción del propuesto interlocutor comercial?
- ¿Cuáles son las principales corrientes comerciales entre el Canadá y el propuesto interlocutor comercial relativas a productos y servicios de recursos naturales?
- ¿Cuáles son los principales obstáculos arancelarios y no arancelarios que restringen el acceso al mercado dentro del propuesto interlocutor comercial para productores o proveedores de productos y servicios de recursos naturales canadienses?
- ¿Cuáles son las corrientes de inversión (IED y CDIA) entre el Canadá y el propuesto interlocutor comercial en materia de productos y servicios de recursos naturales?

Las preguntas sociales pueden incluir:

- ¿Ha ratificado el propuesto interlocutor comercial los ocho convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)?
- ¿Se ha denunciado a empresas (inclusive, entre otras, canadienses) que tienen actividades en la jurisdicción del propuesto interlocutor comercial por infracciones importantes de normas laborales internacionalmente acordadas?

- ¿Ha tratado el propuesto interlocutor comercial de proteger los derechos humanos mediante su Constitución o, en otro caso, mediante reglamentos como un Código de Derechos u otra legislación específica de derechos humanos?

Las preguntas relativas al medioambiente podría incluir:

- ¿Ha ratificado el propuesto interlocutor comercial acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMUMA) importantes pertinentes al desarrollo sostenible de los recursos naturales?
- ¿Puede el acuerdo comercial dar como resultado la importación de bienes y servicios procedentes del propuesto interlocutor comercial que puedan tener consecuencias negativas ambientales para los recursos naturales del Canadá?
- ¿Qué tecnologías de carácter único o especialmente favorables al medio ambiente están siendo elaboradas o utilizadas por el propuesto interlocutor comercial que puedan ser beneficiosas para los sectores canadienses de recursos naturales?

La última parte del marco analítico es el instrumento de evaluación del acuerdo comercial (proyecto de texto). Ese instrumento está concebido para abordar un problema que se refiere a la mayoría de las negociaciones comerciales, cuando no a todas: los acuerdos comerciales son instrumentos jurídicos complejos, pese a lo cual a veces se espera que los asesores políticos y los encargados de formular políticas en todos los niveles del gobierno –que frecuentemente carecen de formación jurídica– se formen una opinión fundamentada de las ramificaciones positivas y negativas de los acuerdos. En consecuencia, el instrumento crea un marco mediante el cual un encargado de formular políticas o decisiones (jurista o no jurista) pueda analizar el proyecto de texto de un acuerdo comercial con miras a determinar los riesgos y oportunidades clave que puedan surgir en el contexto del desarrollo sostenible.

El instrumento entra en un nivel de detalle que individualiza los artículos clave de un acuerdo comercial en los que es más probable que se manifiesten los riesgos y oportunidades, citando ejemplos de numerosos acuerdos comerciales tanto en el Canadá como en el extranjero. El instrumento presenta seguidamente una serie de "opciones" para abordar esos riesgos y oportunidades. Entre las opciones pueden estar ejemplos de artículos de "prácticas óptimas" seleccionados de ALC de todo el mundo que mejor podrían abordar las oportunidades y riesgos individualizados. Cuando no se pueda localizar un artículo ya existente, se propone un proyecto de artículo para su examen.

El instrumento de evaluación del proyecto de texto abarca áreas o capítulos clave de un acuerdo comercial que puedan tener consecuencias para el desarrollo sostenible:

- Preámbulo del acuerdo comercial

- Objetivos del acuerdo comercial
- Compatibilidad con acuerdos multilaterales sobre medio ambiente
- Excepciones generales
- Inversiones
- Servicios
- Obstáculos técnicos al comercio
- Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF)
- Contratación pública
- Capítulo o acuerdo adjunto sobre temas ambientales
- Capítulo o acuerdo adjunto sobre temas laborales
- Solución de diferencias

El instrumento trata asimismo cuestiones de sostenibilidad que pueden incluirse en un acuerdo comercial, pero que todavía no aparecen en la mayoría de ellos, por ejemplo:

- Subvenciones perversas
- Responsabilidad social corporativa
- Derechos humanos
- Corrupción
- Examen ulterior de sostenibilidad (por ejemplo, a los cinco años de haber entrado en vigor un acuerdo de libre comercio)

El instrumento de evaluación del proyecto de texto aprovecha las respuestas a las preguntas de la evaluación preliminar, o del instrumento de diseño, para ayudar a la identificación y clasificación de las opciones apropiadas de política comercial para enfrentar cuestiones de sostenibilidad. Por ejemplo, en caso de tener intención de incluir en un acuerdo comercial la responsabilidad social corporativa, el informe aconseja: si un análisis que utilice el instrumento de diseño establecido en la Parte 2 encuentra prácticas empresariales social o ambientalmente nocivas en la jurisdicción del interlocutor comercial, se debe dar prioridad a la promoción de la responsabilidad social corporativa. A continuación señala los indicadores apropiados que se deben tener en cuenta, a saber:

- ¿Ha estado alguna empresa implicada en violaciones de derechos humanos resultantes de sus actividades dentro de la jurisdicción del propuesto interlocutor comercial?
- ¿Cuál es el grado de corrupción en la jurisdicción del propuesto interlocutor comercial? ¿Crea ese nivel de corrupción (o su ausencia) un medio que inhibe o, en otro caso, propicia el máximo de beneficios económicos, ambientales y sociales del acuerdo de libre comercio para el desarrollo sostenible de los recursos naturales?

Consideraciones finales

Existe una evidente necesidad de "instrumentos de evaluación comercial" diseñados para encargados de formular políticas o decisiones carentes de formación jurídica formal. Sin disponer de esos instrumentos, ¿cómo se puede esperar de ellos que tengan un criterio bien fundamentado acerca de las consecuencias y oportunidades en materia de sostenibilidad de acuerdos comerciales jurídicamente complejos? Hasta la fecha, buena parte de la evaluación de acuerdos comerciales en materia de sostenibilidad se centra en identificar y tratar de reducir al mínimo las consecuencias negativas. Se necesitan instrumentos de evaluación comercial que también individualicen y contribuyan a realizar las oportunidades para que el comercio desempeñe un papel positivo en materia de desarrollo sostenible. El examen de las consecuencias y las oportunidades en materia de sostenibilidad tiene que llevarse a cabo lo antes posible en las negociaciones comerciales, incluso antes de que se haya presentado un proyecto de texto. En caso contrario, se pierden oportunidades estratégicas y el desarrollo sostenible se trata poco más que como una cuestión accesoria. El programa de desarrollo sostenible no se limita al medio ambiente. Hay que recordar constantemente ese hecho. Es necesario otorgar una mayor importancia en cualquier negociación comercial a los derechos humanos, la corrupción, las normas laborales, la pobreza, la salud y la responsabilidad social corporativa.

(b) Tara Laan, Iniciativa Mundial sobre las Subvenciones, Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD)

La Sra. Tara Laan presentó la Iniciativa Mundial sobre las Subvenciones, programa creado por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible cuyo fin es iluminar la naturaleza de las subvenciones proporcionadas a varios sectores, en particular, los biocombustibles, la energía y el regadío. La Iniciativa trata de proporcionar información detallada sobre subvenciones, a fin de que los encargados de formular políticas puedan decidir con fundamento al elegir entre diversas estrategias para esa esfera de cuestiones. No se puede agrupar todos los gastos en apoyo de la industria en un solo conjunto y ponerles la etiqueta de inapropiados; el apoyo a la investigación es un ejemplo señero de subvención con efectos beneficiosos. Sin embargo, en los sectores de la agricultura, los recursos naturales y la energía proliferan las subvenciones perversas (que exceden los límites del apoyo a nuevas tecnologías). Aparte de los costos de oportunidad de asignar recursos públicos a otros sectores, las subvenciones perversas pueden distorsionar el comercio y con frecuencia no logran alcanzar sus objetivos. Frecuentemente, los mecanismos existentes para gestionar las subvenciones son inadecuados; el sistema de notificar a la OMC omite innumerables políticas que técnicamente son subvenciones.

De hecho, las subvenciones pueden socavar la gestión óptima de los recursos naturales y el desarrollo sostenible en general, al provocar distorsiones dentro del sistema de comercio. En ese contexto, la Sra. Laan prefiere centrarse en el tema de la subvención de biocombustibles (etanol y biodiesel). Por lo general, los biocombustibles proceden de productos vegetales, en particular, hortalizas, cereales y aceite de soja. La Iniciativa informó recientemente de

que la ayuda anual de la OCDE a la producción de biocombustibles había sido superior a 11.000 millones de dólares EE.UU. en 2006. Esas subvenciones se otorgan además de las subvenciones agrícola existentes y de las distorsiones en los sectores agropecuario y energético. Recientes esfuerzos encaminados a desgajar la producción de las subvenciones en el sector agropecuario han coincidido con un nuevo grupo de subvenciones vinculadas directamente a la producción y el consumo que se encuentran entre las formas de ayuda más distorsionadoras del comercio. En un reciente informe se señala que los 3.700 millones de euros gastados en biocombustibles dentro de la Unión Europea (que cubren menos del 2 por ciento de sus necesidades en materia de carreteras y transporte) pueden llegar a multiplicarse por cinco antes de 2020 a fin de cumplir los objetivos de la Comisión de ampliar el mercado de los combustibles de origen biológico. Los Estados Unidos destinan actualmente 6.000 millones de dólares EE.UU. al año para subvenciones; el Congreso está estudiando planes para multiplicar por seis aquella suma. Más aún, los biocombustibles están protegidos por altos aranceles que exacerban los efectos de distorsión que ejercen las subvenciones en el comercio. Los aranceles elevados impiden que productores eficientes de países en desarrollo puedan competir en el mercado de los biocombustibles. En consecuencia, los países en desarrollo no pueden aprovechar significativamente los beneficios positivos generados por la creciente utilización de biocombustibles. Por ejemplo, el Brasil –que es el productor de biocombustibles más importante en términos de eficiencia y calidad (en función de las emisiones de gases contaminantes)– no puede acceder a los mercados de los Estados Unidos, la Unión Europea y Australia debido a los elevados obstáculos arancelarios. En resumen, los objetivos de política fundamentales que subyacen en el apoyo a los biocombustibles en los países desarrollados quedan socavados por sus métodos de subvención.

Los aranceles aplicados a los biocombustibles tienen otra consecuencia nociva: distorsionan el mercado mundial de alimentos. Desde 2005 se ha duplicado el precio de alimentos básicos, como el maíz; el precio de las hortalizas se ha incrementado de manera espectacular, al igual que el precio del aceite de palma. Además, la producción de alimentos en muchas regiones ha registrado un mínimo sin precedentes debido a las sequías. Los pobres de zonas urbanas de países en desarrollo son probablemente los más vulnerables a esas escaladas de precios, ya que ese grupo dedica una proporción comparativamente más alta a la adquisición de alimentos. Las consecuencias, en el plano de la sostenibilidad, de elegir entre plantar vegetales para producir biocombustibles en lugar de alimentos para consumo son muy graves.

¿Hasta qué punto cabe poner remedio a ese panorama negativo mediante un mecanismo que permita el comercio libre de biocombustibles entre los países de la OCDE y los países en desarrollo? ¿Puede un mecanismo de esa naturaleza mejorar el desarrollo sostenible? Es indudable que algunos productores de biocombustibles, como el Brasil, saldrán beneficiados. No obstante, habida cuenta de la larga tradición de subvenciones, cabe poner en duda que muchas industrias de biocombustibles puedan sobrevivir en ausencia de subvenciones y de obstáculos arancelarios, o que vaya a resultar económica y ecológicamente beneficioso para otros países establecer ramas de producción nacionales de biocombustibles. Una mayor producción de biocombustibles puede tener consecuencias negativas para el medio

ambiente (deforestación y un mayor uso de agua, de plaguicidas y de abonos). Es también importante para hacer evaluaciones considerar si la producción de biocombustibles sin subvenciones constituye una utilización eficiente de recursos. Efectivamente, el hecho de que la producción de biocombustibles haya sido posible solamente con subvenciones es una confirmación de que el proceso en sí es ineficiente.

Así pues, la formulación de nuevos instrumentos comerciales debe hacerse con un cuidadoso análisis que va más allá de consideraciones estrictamente económicas. Un examen a fondo de un "bien ecológico" puede poner de manifiesto beneficios ambientales más bajos de lo esperado, una utilización ineficiente de recursos y una distorsión de los mercados. Si bien una reducción arancelaria eliminaría algunas distorsiones de los mercados, no crearía forzosamente un espacio nivelado de juego cuando algunos países siguieran otorgando fuertes subvenciones, y de hecho podrían socavar el desarrollo sostenible al causar daños ambientales y encaminar la financiación gubernamental hacia una rama de actividad ineficiente.

Una apertura de la liberalización comercial sin condiciones podría de hecho tener muchas consecuencias negativas y excluir del mercado a algunos países en desarrollo productores. Se necesita disponer de un análisis detallado de datos internacionales comparables antes de modificar el régimen de subvenciones en el que se enmarcan los biocombustibles.

(c) Dr. Moustapha Kamal Gueye, Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTDS)

El tema principal de la intervención es la interacción entre las políticas relativas a la agricultura, a la desertización y a los recursos naturales. En septiembre de 2007 tuvo lugar la octava conferencia de las partes en la Convención de lucha contra la desertificación (UNCCD COP-8). Uno de los resultados de las discusiones fue un plan estratégico decenal que ha establecido un marco para la aplicación de la Convención durante el próximo decenio. Entre las esferas de intervención estratégica estaba un componente comercial que se había elaborado en reuniones durante el período de sesiones con participación de ONG. En el contexto de la Convención el debate se centra en el uso y recuperación de tierras áridas y semiáridas, que constituyen aproximadamente el 40 por ciento de la tierra con 2.000 millones de habitantes. Las tierras áridas están desproporcionadamente ubicadas en Estados en desarrollo. Fundamentalmente, el uso y la gestión sostenibles de tierras áridas exigen la preservación de ecosistemas frágiles y los servicios que éstos prestan, asegurando al mismo tiempo que no se obstaculice la vida de las poblaciones locales. Se debe prestar atención particular a las actividades agropecuarias (algodón, mijo, maíz, ganado), ya que son las dominantes en esas regiones de países en desarrollo. En muchos Estados, una proporción significativa del PIB procede de la exportación de productos agrícolas de zonas áridas. Además, un elevado porcentaje de la mano de obra (frecuentemente en la gama del 50 al 90 por ciento en África) trabaja en esas actividades, por lo que la seguridad alimentaria depende de esos productos.

¿Cuáles son las interacciones del comercio con la agricultura en regiones áridas? Si el comercio facilita la expansión de los ingresos, se dispone de recursos para reinvertirlos en las tierras vulnerables. El mecanismo global de la Convención está concebido para encontrar métodos de generar mayores inversiones en tierras áridas de manera que sirvan de apoyo al desarrollo sostenible. Uno de los principales obstáculos para el desarrollo sostenible es la elevada concentración de la actividad agrícola en un pequeño número de productos (por ejemplo, el algodón en África Occidental). Además, muchos de esos productos suelen estar expuestos a distorsiones del comercio que magnifican las variaciones en los ingresos de exportación y tienen tremendas consecuencias sociales y económicas. La Convención de lucha contra la desertificación reconoce explícitamente el papel del comercio (especialmente en el ámbito del acceso al mercado) en promover los objetivos del tratado y asigna especial consideración a Estados con una gran proporción de tierras secas. No obstante, las disposiciones estaban concebidas de manera general y exigían una detallada operacionalización.

Las subvenciones que distorsionan el comercio plagan el ámbito de la agricultura; se calcula que el total de recursos asignados a la asistencia es siete veces mayor que la cantidad gastada en AOD y más que el PIB conjunto del África Subsahariana. Los productos en los que se concentran las subvenciones son frecuentemente de tierras áridas. Los objetivos explícitos de la Ronda de Doha relativos a la ayuda interna y las subvenciones a la exportación son la desaparición gradual de ambas políticas, pero las condiciones específicas siguen siendo altamente controvertidas. Indudablemente, conseguir reformas en esas esferas tendrá un tremendo impacto en los Estados dependientes de la agricultura de secano. Los instrumentos comerciales ubicados en el "compartimento ámbar" (subvenciones a la producción que distorsionan el comercio) van a ser reducidos ostensiblemente; utilizar las subvenciones ubicadas en el "compartimento verde" con fines de desarrollo sostenible será un avance muy beneficioso (tanto países en desarrollo como desarrollados hacen pagos a cargo del compartimento verde). Se registra una disminución de la primera categoría e incrementos recientes en los recursos derivados de la última. No obstante, la creciente práctica común de cambiar los compartimentos tiene consecuencias ambiguas y exige una investigación. Otra importante esfera de negociación se refiere a bienes y servicios ecológicos (párrafo 31) 3)), pero hasta la fecha no han figurado productos agropecuarios. Ahora bien, el mandato de Doha no excluye expresamente la agricultura de entre las cuestiones planteadas. La prima a los agricultores de cultivos orgánicos ("productos ecológicamente preferibles") consistente en un mejor acceso al mercado es un ejemplo de cómo el comercio puede facilitar prácticas de uso sostenible de las tierras. El mecanismo temporal para productos especiales (para lo cual se requiere la designación por los Miembros de la OMC) puede aprovecharse para proteger algunos productos originarios de tierras áridas (especialmente de pequeños productores) que pueden resultar afectados negativamente por la liberalización rápida. Entre otros aspectos que se deben tener en cuenta están el mecanismo de salvaguardias especiales, el acceso libre de derechos para los PMA, la liberalización de productos tropicales, impedir la progresividad arancelaria y abordar cuestiones relativas a la capacidad de suministro. Frecuentemente, se aplican obstáculos no arancelarios (por ejemplo, medidas SFS) a productos agrícolas destinados a mercados especializados (como las plantas medicinales).

En resumen, una renovación en materia de las subvenciones que distorsionan el comercio, la reforma del compartimento verde para centrarla en la mitigación de la pobreza, asegurar los intereses ofensivos y defensivos de los Estados en desarrollo en lo relativo a bienes y servicios ecológicos, asegurar los niveles de vida mediante los mecanismos de productos especiales y de salvaguardias, son todos ellos opciones viables para avanzar. Sin embargo, una mejor coherencia y convergencia entre comercio y política medioambiental (especialmente en el marco de la Convención de lucha contra la desertificación) es una base indispensable para el cambio a largo plazo.

(d) Dra. Carolyn Deere, Global Economic Governance Programme, Universidad de Oxford

La Dra. Deere presentó un abanico de mecanismos pertinentes para promover el comercio y el desarrollo sostenible en el sector de la pesca, en particular tanto instrumentos relacionados con el comercio como mecanismos basados en el mercado pertinentes al comercio. Señaló que, en tanto que la reducción de subvenciones constituye la prioridad más inmediata en el contexto de la OMC, es importante examinar la gama de otros mecanismos relacionados con el comercio pertinentes a la pesca. Las pesquerías mundiales se encuentran en una situación sumamente precaria; las últimas pruebas científicas reunidas por la FAO indican que el 80 por ciento de las pesquerías comerciales mundiales se encuentran en situación problemática. Solamente el 20 por ciento del pescado mundial está clasificado como "moderadamente explotado", y sólo un 3 por ciento está insuficientemente explotado. Además, se ha agotado el 90 por ciento de los grandes peces (atún, marlín y pez espada) y el 29 por ciento de las especies corre peligro. Si no se modifica la tasa de explotación, la población total de las especies silvestres marinas que actualmente se pescan quedará agotada en 50 años.

Son muchos los factores que contribuyen al agotamiento de las reservas. El hecho de que la pesca es un recurso de libre acceso complica más el establecimiento de normas y lograr que éstas se cumplan. La sobreexplotación es consecuencia, entre otras cosas, de un exceso de capacidad explotadora resultante de las subvenciones, de nuevas tecnologías y de capturas que no se registran y de la pesca no reglamentada e ilegal. Aparte de las consecuencias en materia de recursos naturales y de diversidad biológica que tiene el agotamiento de los caladeros, abundan las consecuencias medioambientales indirectas resultantes de prácticas insostenibles. Entre los ejemplos de daños colaterales están la degradación del ecosistema por la destrucción del hábitat (la pesca de arrastre, la dinamita y la utilización de cianuro son particularmente problemáticas). También tienen trascendencia los problemas de la contaminación de las costas y del medio marino, puesto que son el soporte del hábitat vital para el desove y otras funciones del ecosistema que contribuyen a mantener la salud de los caladeros.

Hay un abanico de objetivos de política pública en los planos medioambiental, económico y social con repercusiones en el sector de la pesca. La destrucción de los caladeros puede influir negativamente en el empleo, en los medios de vida y en la seguridad alimentaria de las comunidades más pobres y reducir los ingresos estatales para sufragar servicios públicos.

Desde una perspectiva comercial, la pesca es una actividad exportadora con un valor de 60.000 millones de dólares EE.UU., casi la mitad de los cuales son generados por países en desarrollo. La exportación neta de pescado es mayor que la de todos los demás cultivos de los países en desarrollo y el sector de la pesca emplea a 200 millones de personas (en su mayoría trabajadores de la pesca y pescadores artesanales sin tierras).

El régimen por el que se rige la pesca es sumamente complejo y abarca convenios medioambientales (es decir, acuerdos relativos a gestionar reservas y especies en peligro), códigos de conducta para gestión de la pesca, acuerdos relativos a la pesca ilegal, no registrada y no reglamentada, así como debates en foros sobre desarrollo sostenible. En el plano regional, hay 25 entidades diferentes que gestionan aguas y determinadas reservas de pescado. Hay asimismo un grupo de acuerdos de pesca (por ejemplo, acuerdos entre la UE y África Occidental, entre el Japón y varios países del Pacífico, así como acuerdos de pesca privados) y acuerdos comerciales regionales y bilaterales que contienen disposiciones relativas a la pesca. Los préstamos facilitados por bancos de desarrollo mundiales y regionales inciden también en la viabilidad de la pesca en diferentes lugares. En el marco de la OMC las cuestiones relativas a la pesca se plantean en el contexto de los acuerdos relativos a las subvenciones y a los aranceles (incluidas en el régimen de acceso a los mercados no agrícolas y tratadas como bienes industriales), obstáculos no arancelarios (OTC y SFS), normas de origen y etiquetado.

Fuera del régimen comercial hay una variedad de enfoques basados en el mercado y en reglamentos para ayudar a la gestión de las reservas de pesca y el comercio internacional de productos de la pesca. Las iniciativas en materia de etiquetado (a saber, el Marine Stewardship Council (MSC)) certifican que el pescado ha sido capturado en caladeros sosteniblemente gestionados. Siguen planteadas cuestiones relativas a las disparidades de capacidad de países desarrollados y en desarrollo para obtener la certificación. Se hacen también esfuerzos para elaborar directrices de buenas prácticas para la acuicultura e iniciativas basadas en el comercio minorista (entre sus partidarios se encuentran Whole Foods, Walmart, Unilever y Sainsburys). Grupos ecologistas publican orientaciones sobre alimentos marinos con miras a informar al consumidor acerca de las ramificaciones de sus hábitos de compra. Seguir la pista a toda la proliferación de planes y obtener una idea de los diversos criterios aplicados es un proceso complicado que puede colocar obstáculos muy altos para la entrada al mercado, especialmente en el caso de países en desarrollo exportadores. Un dato importante es que las organizaciones de gestión de la pesca a nivel regional han emprendido la aplicación de una serie de medidas relacionadas con el comercio para mejorar la gestión de la pesca. Esas se agrupan en general en tres categorías: sistemas de certificados de origen; prohibiciones de importación (poco utilizadas) y listas de buques. El régimen aplicable a la captura del atún de aleta azul era uno de los más extendidos. En cuanto a las prohibiciones, los esfuerzos en el marco de la CITES para prohibir la captura de determinadas especies todavía no han tenido éxito, debido, al menos en parte, al valor comercial atribuido a las reservas de pescado.

2. Preguntas y observaciones del público

Durante el debate se plantearon varios puntos importantes. En primer lugar se examinó la naturaleza precisa de las subvenciones y los panelistas respondieron que algunos de los puntos planteados no se limitan a la definición estricta de las subvenciones o a la ayuda en el marco de los acuerdos de la OMC, sino que incluyen todo tipo de protección estatal o la transferencia de recursos financieros.

Se planteó la cuestión de que tal vez las evaluaciones propuestas por la Sra. Cordonier Segger sean demasiado costosas para ser viables. La Sra. Cordonier Segger respondió que hay ejemplos de evaluaciones muy costosas, pero también hizo referencia a ejemplos de metodologías de evaluación eficientes y menos costosas como las propuestas en el Foro Público de la OMC en 2006.

También se debatieron las negociaciones en curso de la OMC en la esfera de las subvenciones en la pesca. La Sra. Deere remarcó la importancia crítica del avance en materia de subvenciones en la pesca, y señaló que los países en desarrollo son los que más se beneficiarán de la sostenibilidad a largo plazo de las reservas de pesca. Participantes y panelistas instaron a los gobiernos a que adopten más medidas en esa esfera.

3. Conclusiones y camino a seguir

El Sr. Gehring dijo en conclusión que las innovaciones en el comercio y el desarrollo sostenible de recursos naturales pueden verse en tres campos: las medidas gubernamentales, y ahí la intervención de la Sra. Cordonier Segger ha proporcionado amplios ejemplos; actividades de organizaciones intergubernamentales y ONG internacionales, aspecto en el que las intervenciones del Sr. Gueye y la Sra. Laan han sido particularmente importantes; y por último –pero no por ello menos importante– también hay innovaciones en la esfera de las empresas internacionales, acerca de lo cual la Sra. Deere ha presentado varios ejemplos relativos a la gestión sostenible de las pesquerías. Para terminar, dio las gracias a los panelistas y al público.

D. Lentitud del comercio – solidez de la agricultura: un enfoque multilateral para lograr mercados agrícolas sostenibles, *Sesión organizada por Misereor y la Fundación Heinrich Böll*

Informe redactado por la Fundación Heinrich Böll y MISEREOR

Resumen

La agricultura se encuentra en el centro de las negociaciones de la Ronda de Doha, en el centro de los conflictos entre las partes negociadoras y en el centro de la crítica y resistencia públicas crecientes contra el comercio desreglamentado y la globalización.

Teniendo como telón de fondo los escollos de las presentes normas del comercio agrícola, el objeto de la sesión era examinar nuevas perspectivas y propuestas concretas para unas nuevas normas comerciales agrícolas que tengan en cuenta el carácter multifuncional de la agricultura y reglamentar el comercio agrícola internacional de manera que contribuya a un modelo global de agricultura social y ecológicamente sostenible, capaz de hacer frente a los retos principales de nuestro tiempo: alimentar a una población en crecimiento, el cambio climático, la volatilidad de los precios de los productos básicos, los procesos de concentración en curso en los mercados agrícolas y alimentarios, el final de la era del petróleo barato, etc.

La presentación del "Diálogo sobre comercio ecológico y justo" y su informe "Lentitud del comercio – Solidez de la agricultura" sirvieron como base de las discusiones. El informe "Lentitud del comercio – Solidez de la agricultura" es el resultado de un amplio proceso de consulta en todo el mundo. Ese informe y el "Diálogo sobre comercio ecológico y justo" en curso tienen por objeto fomentar una alternativa al paradigma presente del libre comercio que en gran medida pasa por alto las estrechas vinculaciones entre el comercio, la agricultura, la equidad y los aspectos medioambientales.

En general, el público acogió con agrado el informe y sus propuestas. El debate fue constructivo y fueron muchos los que compartieron la opinión de que, en vista de los repetidos colapsos de las negociaciones en la OMC y del actual entorno político, ya es hora de examinar y promover alternativas.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Alicia Kolmans, MISEREOR

La Sra. Alicia Kolmans expuso brevemente el proyecto *Diálogo sobre comercio ecológico y justo* y el proceso que había desembocado en el informe *Lentitud del comercio – Solidez de la agricultura*:

El *Diálogo comercio eco-justo* fue una iniciativa de la Fundación Heinrich Böll (relacionada con el Partido Verde alemán) y MISEREOR (agencia católica alemana de desarrollo) –ambas con sede en Alemania pero con oficinas y asociados en todo el mundo– junto con el Instituto Wuppertal, a raíz de la Reunión Ministerial de la OMC en Cancún en septiembre de 2003, en la que la agricultura figuró como importante baza negociadora para obtener concesiones en industria y servicios y al ver que cada vez estaba más claro que la Ronda de Doha no ofrece propuestas de desarrollo adecuadas.

El informe "*Lentitud del comercio – Solidez de la agricultura*" es producto de consultas y talleres prácticos realizados con un enorme número de organizaciones de la sociedad civil en todos los continentes. Los 12 autores del mismo proceden de las Américas, Australia, África y Asia, de países pequeños y de grandes potencias comerciales, del Sur y del Norte; trabajan como analistas comerciales para organizaciones no gubernamentales, como promotores de una agricultura sostenible a nivel básico, como investigadores universitarios, o como asesores de política para parlamentos y gobiernos. El informe contiene una propuesta de reforma multilateral en materia de normas comerciales para una agricultura social y ecológicamente sostenible. Aspira a fomentar una alternativa al presente paradigma comercial en el sector agrícola.

Para hacer frente a retos como el cambio climático, el descenso y la gran volatilidad de los precios de productos básicos, los procesos en curso de concentración en los mercados agrícolas y la constante marginación de actores económicos débiles, entre otros factores, es indispensable emprender esfuerzos políticos nuevos e innovadores para proteger los bienes y sectores de interés público. El informe *Lentitud del comercio – Solidez de la agricultura* aboga por cambios innovadores y de gran trascendencia en el sistema comercial agrícola y propone instrumentos e instituciones concretos con miras a un nuevo régimen comercial agrícola propicio para el desarrollo sostenible.

El Diálogo sobre comercio ecológico y justo es un proceso continuo. Como seguimiento del informe *Lentitud del comercio – Solidez de la agricultura* mediante una serie de eventos y publicaciones en profundidad, se está desarrollando el diálogo con el propósito de contribuir a ejercer influencia en procesos políticos pertinentes y fomentar el cambio.

Para más información, visítese el sitio de Internet: http://www.ecofair-trade.org.

(b) Dr. Wolfgang Sachs, Instituto Wuppertal para el Clima, el Medio Ambiente y la Energía

El Dr. Wolfgang Sachs presentó los principales contenidos y propuestas del informe *Lentitud del comercio – Solidez de la agricultura*.

La reforma de las normas comerciales agrícolas se encuentra en el centro de las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC) relativas a un marco multilateral para la economía mundial. Sin embargo, las reformas previstas no auguran

nada bueno para el futuro de la agricultura en el mundo. Intensificarán la desesperación de los pequeños agricultores y socavarán los ecosistemas locales y mundial. Además, dejarán a la agricultura incapaz de adaptarse a la evolución de la productividad en la inminente era de la desaparición de los combustibles fósiles. Con su mirada fijada en la reducción de aranceles y subvenciones, los protagonistas de países del Norte y los principales del Sur pasan en gran medida por alto los retos que plantean a la agricultura y a las comunidades rurales la pobreza, la degradación medioambiental y las menguantes reservas de petróleo. Mientras que los agricultores del mundo entero tendrán que responder con espíritu creativo a esos retos, las políticas de ajuste comercial y estructural impulsan el cambio en la dirección equivocada.

Por esa razón, el Proyecto de diálogo sobre comercio justo y ecológico propone en el informe "*Lentitud del comercio – Solidez de la agricultura*" perspectivas políticas e instrumentos normativos para un sistema comercial que ofrezca auténticas oportunidades a los pobres, que preserve el medio ambiente y ayude a la agricultura a desviarse hacia una base energética solar.

En alusión al movimiento internacional de "Alimentos lentos", que defiende la causa de una alimentación buena, limpia y equitativa, el informe propugna "*Lentitud del comercio – Solidez de la agricultura*". El título presenta gráficamente la opinión del informe de que el comercio a favor de los pobres y del planeta desacelerará la competencia comercial que favorece al poder y al lucro.

En su primera parte, el informe establece siete principios para el diseño de una arquitectura comercial agrícola. Los principios se basan en el convencimiento de que se debe otorgar primacía a los valores del interés público por encima de los intereses privados y que los mercados tienen que enmarcarse en la política. El principio de *multifuncionalidad* enfatiza el hecho de que la agricultura está incrustada en tejidos sociales y naturales; el principio de *Derechos humanos* subraya que la reforma comercial debe mejorar la suerte de los ciudadanos del mundo menos favorecidos; el principio de *Integridad medioambiental* refleja la misión de la agricultura de regenerar tierras, aguas y diversidad biológica, al tiempo de producir alimentos, combustible y fibra; el principio de *Soberanía democrática* defiende el derecho de los ciudadanos a expresar sus preferencias colectivas acerca de cómo modelar políticas comerciales y de inversión que influyan en su vida cotidiana; el principio de *Responsabilidad extraterritorial* expresa la responsabilidad global –en particular, de los países poderosos– de no causar daño a ciudadanos más allá de sus fronteras; el principio de *Subsidiariedad económica* entraña que las transacciones económicas en el sistema alimentario deberán realizarse preferiblemente en los niveles local y nacional, en tanto que los intercambios en el plano continental o global deberán tener solamente una función complementaria; y por último, el principio de *Comercio con justicia* sugiere que para invertir las presentes asimetrías es indispensable una desigualdad de oportunidades a favor de los débiles y no una igualdad de oportunidades favorable a los fuertes.

En la segunda parte del informe "Lentitud del comercio – Solidez de la agricultura" se pasa revista a los problemas más pertinentes relacionados con la desregulación del comercio agrícola. En el apartado *Prioridad de la perspectiva económica* se señala que las conversaciones comerciales se rigen por la estrecha visión de la agricultura como una máquina monetaria que genera crecimiento y divisas. Sin embargo, el papel de la agricultura va mucho más allá de la hoja de contabilidad: es el soporte de la vida rural, de la misma manera que es parte y componente de la biosfera. Cuando se hace caso omiso de esos contextos, la política comercial da pie a decisiones equivocadas. Más concretamente, en el capítulo *Indiferencia ante los modos de subsistencia* se pone de relieve las consecuencias fatales de esa falta de interés por los pequeños agricultores y las sociedades rurales en muchos países. Se ha arrancado a la gente de sus tierras empujándola a conglomerados urbanos; la globalización y la liberalización del comercio son en parte responsables de la presente desaparición del campesinado. No obstante, los autores del informe rechazan la oculta presunción de los diplomáticos del libre comercio de que el pequeño agricultor está camino de su desaparición como precio del progreso. Antes al contrario, las pequeñas granjas familiares tienen la clave para una mayor productividad, la sostenibilidad del medio ambiente y más puestos de trabajo. El capítulo *Indiferencia ante la naturaleza* demuestra que el concepto comercial de la agricultura ha sido origen de consecuencias potencialmente ruinosas para la naturaleza y para la agricultura. Un incremento del comercio transfronterizo de bienes agrícolas muy probablemente llevará a una mayor expansión de la agricultura industrial a gran escala, ansiosa de agua y tierra. Además, eso coloca en una situación de riesgo al propio futuro de la agricultura, a medida que se destruye la base ambiental, y desaparece uno de los principales ingredientes de la agricultura industrial: el petróleo barato. El capítulo *Margen de acción de las empresas* se centra en las negociaciones comerciales y se alega que la filosofía del libre comercio está basada en el supuesto de que los únicos obstáculos a la libertad de comercio son los creados por la acción de los gobiernos. Sin embargo, la concentración empresarial y el poder ilimitado del mercado son, cuando menos, un problema de igual magnitud. Cuando es la empresa la que domina, el productor tiene obstáculos para vender su producto no a causa de los aranceles o de las subvenciones públicas, sino porque las empresas controlan los precios y las normas. En consecuencia, la desregulación del mercado coincide con los intereses de las empresas. La liberalización desmanteló las protecciones fronterizas nacionales, pero acabó reforzando los cárteles transnacionales. Y, por último, en el capítulo *Asimetrías persistentes* se abordan las enormes desigualdades del actual sistema comercial. La prescripción de eliminar obstáculos comerciales, de aplicación general, coloca a los países menos competitivos en situación de desventaja, ya que obliga a competidores débiles y poderosos a jugar en la misma liga. Más aún, lo que eufemísticamente se ha denominado campo de juego nivelado en la competencia comercial es de hecho un conjunto de normas manipuladas que desnivelan el campo a favor de cárteles y de países poderosos. En tales circunstancias, ha resultado una falacia para demasiados países el orientar su producción agrícola hacia la exportación y el mercado mundial. Pero remediar la manipulación de las normas no es suficiente, porque la libertad de comercio cae en manos de los poderosos. Las normas comerciales sólo serán equitativas si favorecen a los débiles frente a los poderosos.

En la última parte del informe "Lentitud del comercio – Solidez de la agricultura" se esbozan soluciones. Entre ellas, opciones para rediseñar las normas del comercio agrícola con una serie de instrumentos para encaminar las corrientes transnacionales de bienes agropecuarios. Las propuestas se basan en la opinión de que se deben incorporar a la arquitectura de las normas comerciales las cuestiones relativas a la dignidad humana y a la integridad de la biosfera. Es una expresión de irresponsabilidad estructural el hecho de que la OMC restrinja su competencia al ámbito comercial, dejando a los gobiernos la responsabilidad en materia de problemas sociales y ecológicos, aunque al mismo tiempo reduce sus facultades mediante la política de desregulación.

- Primero, los países necesitan un mayor espacio de política nacional. Tras decenios de restar facultades a la política nacional, es preciso devolver el poder a los gobiernos y comunidades nacionales para modelar las corrientes comerciales de conformidad con sus preferencias colectivas. Por encima de todo, deben recuperar la facultad de regir la importación de bienes, servicios e inversiones. Como la agricultura sigue siendo el principal medio de vida de la mayoría de la población de los países en desarrollo, la liberalización debe pasar a un segundo plano cuando están en juego los medios de vida y la seguridad alimentaria nacionales. De ahí que los países necesiten un espacio libre respecto de las normas comerciales internacionales para proteger sus mercados internos frente a incrementos súbitos de la importación mediante políticas de control fronterizo, en particular aranceles, contingentes y mecanismos de salvaguardia vinculados a precios y volúmenes. Además, los países necesitan conservar cierto poder, por ejemplo, para influir en las corrientes de inversión extranjera, para dirigir las actividades de las empresas transnacionales, o para arbitrar sistemas de ayuda con miras a mantener una sana economía rural. No es eficaz, en términos del bien común, ni legítimo, en términos de la soberanía democrática, que las cuestiones comerciales impongan pautas de comportamiento a la política y a la sociedad. Los "obstáculos al comercio" son positivos a condición de que sean disposiciones para el bien público.

- Segundo, no es probable que prospere la agricultura –en su función de proporcionar riqueza privada y riqueza común– a menos que se hagan inversiones suficientes en la multifuncionalidad. Ahora bien, para asegurar la multifuncionalidad ambiental así como la social es necesario prestar apoyo a la agricultura. Por lo tanto, induce a error el abogar por la supresión de todos los sistemas nacionales de asistencia. De lo que se trata es del nivel y estructura adecuados de la inversión y la desregulación en materia de agricultura, no la eliminación del papel del Estado. Ese apoyo puede ser institucional o financiero. El apoyo institucional puede incluir políticas fiscales, promoción de los conocimientos, infraestructura y aportación de investigación, todos ellos instrumentos de fundamental importancia en la transición hacia la sostenibilidad. El apoyo financiero, por su parte, puede incluir pagos a los agricultores, aunque en condiciones muy estrictas. De acuerdo con el principio de responsabilidad

extraterritorial, los sistemas de ayuda no deben perjudicar indebidamente las oportunidades de otros en los mercados extranjeros. En cualquier caso, las subvenciones a la exportación son ilegítimas. Si no ha de prohibirse estrictamente el dumping agrícola, una institución multilateral deberá establecer un "mecanismo de alerta de dumping" que advierta a los gobiernos cuando el dumping amenaza con socavar la base económica de los agricultores de países importadores.

- Tercero, los agricultores de todo el mundo, pobres o prósperos, del Sur o del Norte, sufren las consecuencias de precios bajos y volátiles para sus productos. Cabe alegar que la estabilización de precios a niveles suficientes es la medida más importante para que los pequeños agricultores puedan subvenir a sus necesidades y para salvarlos de una paulatina extinción. Ahora bien, debido al peculiar carácter comercial de la agricultura, las respuestas desde el plano del suministro a las variaciones de precios son de ordinario lentas e imperfectas. La gestión de la oferta ofrece un poderoso instrumento para contribuir al apoyo de precios razonables tanto para productores como para consumidores. La gestión de la oferta se ha practicado en muchos países y trata de equilibrar la producción con la demanda del mercado. Un elemento clave de su funcionamiento es un mecanismo de ajuste flexible que determine el volumen del contingente y el precio por producto con miras a que las capacidades de producción se ajusten a las necesidades del mercado. Si existe un marco jurídico que sirva de apoyo al sistema, si se garantiza igualdad de opinión a todas las partes interesadas y si existen mecanismos de supervisión y aplicación que aseguren el cumplimiento, la gestión de la oferta puede ofrecer una solución viable a las crisis de precios en la agricultura. Para el plano internacional se propone un "marco de cooperación multilateral para equilibrar la oferta en el mercado mundial" como plataforma para la gestión de la oferta de manera cooperativa por parte de los principales países exportadores de productos agropecuarios.

- Cuarto, establecer normas. Concretamente, normas de sostenibilidad del proceso y la producción, que serán una parte esencial de cualquier política pública que trate de conjugar el objetivo del lucro privado con la protección de la biosfera y de los derechos sociales fundamentales. Durante demasiado tiempo, el desmantelamiento de las medidas proteccionistas ha protegido de hecho a los despiadados. Mientras no se exija incluir los costos de producción en el costo de salvaguardar los bienes comunes, el libre comercio seguirá acelerando tanto la marginación de los pobres como la degradación de la biosfera. La práctica internacional del comercio debe entenderse como un privilegio que habrá que compensar mediante la incorporación de los costos sociales y ambientales. Como primer paso, se aconseja a los países que promuevan la elaboración de normas de sostenibilidad y sistemas de certificación independientes para agricultores y transformadores dentro de la economía nacional; las normas para la agricultura orgánica sirven de ejemplo. Como segundo paso, deben

adoptar esas normas como requisitos de obligado cumplimiento para todos los productores nacionales. Una vez hecho eso, podrán establecer normas de sostenibilidad correspondientes para el acceso cualificado al mercado con objeto de otorgar preferencia a productos sostenibles sobre aquellos que se producen de manera nociva social y ecológicamente. Ese acceso cualificado al mercado deberá conformarse a "metanormas" en el plano multilateral que definan criterios comunes para el proceso de elaboración de normas en régimen de participación. Al mismo tiempo, un "centro para mediación en conflictos sobre normas" mediaría en litigios sobre diferentes normas de sostenibilidad entre países. Por último, los ingresos procedentes de los aranceles aplicados a productos nocivos en países más ricos se destinarán a un "Fondo de desarrollo rural sostenible" internacional, el cual prestaría apoyo en la transición a prácticas de producción y exportaciones sostenibles en países en desarrollo.

- Quinto, democratizar la cadena alimentaria es la perspectiva de reforma que responde al hecho de que frecuentemente son las empresas y los gobiernos los que estructuran los mercados en desventaja para los pequeños productores y las empresas locales. La idea consiste en desviar más poder a productores y artesanos y asegurar al tiempo que cualquier intervención de empresas extranjeras en mercados locales esté sujeta a control de la competencia y a políticas nacionales de inversión. Se proponen tres instrumentos multilaterales para modelar la conducta de las empresas: en primer lugar, un banco de datos accesible al público con información sobre el tamaño y el ámbito de grandes agroindustrias, así como sobre fusiones, adquisiciones y empresas conjuntas en la esfera alimentaria; segundo, un "organismo antitrust" que examine fusiones y adquisiciones y evite el abuso de poder de mercado; y en tercer lugar, una serie de "Juntas de contratos de desarrollo" que supervisen los contratos concertados entre diversos actores que intervienen en las cadenas transnacionales de productos con el fin de establecer una distribución equitativa de los beneficios. Además, se recomiendan medidas para regionalizar corrientes comerciales, en particular políticas para gestión del contenido local, que exijan a las empresas que compren a proveedores locales, que impliquen a transformadores locales o que vendan a comerciantes con base local.

- Y finalmente, en el apartado relativo a equilibrar las asimetrías se esbozan propuestas sobre políticas de exportación y de acceso al mercado que aspiran a fortalecer la posición del pequeño agricultor cuando interviene en las corrientes internacionales de comercio. Cabe dudar que un comercio totalmente libre –basado en el supuesto de que se elimine el proteccionismo del Norte– pueda crear nada que se parezca a un terreno de juego nivelado porque las asimetrías entre naciones y dentro de los países son demasiado grandes. Para empezar, la atención que se dedica a la promoción de las exportaciones tiende a ocultar el hecho de que con frecuencia las exportaciones no logran beneficiar a la mayoría de productores, en particular al pequeño agricultor, de la misma manera que

de ordinario entrañan un mayor coste ambiental. En respuesta, el informe ofrece directrices para una política de exportación sostenible. En particular una política de esa naturaleza concede prioridad a la política de seguridad alimentaria por encima de las exportaciones, y da primacía a la producción de bienes de primera necesidad o a los mercados nacionales frente a la producción destinada a mercados extranjeros. Además, para hacer realidad una mayor equidad entre naciones, los participantes más débiles necesitan un sistema de preferencias, no igualdad de oportunidades. Siguiendo el principio de justicia comercial, el trato especial y diferenciado debería convertirse en una característica estructural embutida en el régimen comercial. Se proponen normas de acceso al mercado que utilizan una combinación de aranceles y contingentes. Los tipos arancelarios establecen diferencias entre productos en función de su calidad, en tanto que se disponen contingentes aplicables a productos procedentes de economías más débiles dentro de cada tipo arancelario para el caso de que un país quiera importar un producto. Una última consideración, pero no de menor importancia, es la de que no está establecido como algo inmutable que el comercio transfronterizo esté movido forzosamente por el afán de lucro, pues también se puede realizar en un espíritu de reciprocidad y de solidaridad mutua. ¿Qué pasaría si los países del Sur se retiraran de la competición comercial y establecieran entre ellos una red de acuerdos comerciales regionales que traten de realizar transacciones solidarias?

- **A modo de conclusión, en la última parte del informe se destacan las líneas generales de una arquitectura del comercio agrícola post-OMC**. Los autores sostienen la opinión de que es indispensable un marco multilateral de comercio. Sin embargo, la OMC, en su presente conformación institucional, no logra cumplir las necesidades de ese marco. Como consecuencia, la OMC enfrenta la tarea de reinventarse, o en último término de dejar a otras instancias en el contexto de las Naciones Unidas la institucionalización de las normas del comercio agrícola. Teniendo en cuenta el análisis y las recomendaciones de este informe, una nueva institución debería incluir por lo menos cinco ramas: la rama de coordinación, la de calidad, la de gestión de precios, la de lucha contra los trust y la de solución de diferencias. En conjunto, ejecutarían las cinco funciones de una organización de comercio que verdaderamente trabaje en pro del interés público, a saber, proporcionar un espacio para las negociaciones intergubernamentales, garantizar un mínimo de calidad de las corrientes comerciales basado en metanormas multilaterales, controlar los precios del mercado internacional mediante un mecanismo cooperativo basado en la gestión de la oferta, supervisar la competencia mediante medidas antitrust y ofrecer un mecanismo para solucionar diferencias. Sobre todo, mientras que en la actualidad el objetivo general es la supresión de obstáculos al comercio en aras de crear un mercado global unificado, una futura institución situará la coordinación de los diferentes intereses nacionales en el centro de atención. Su objetivo fundamental será gestionar el comercio, no desreglamentarlo.

(c) Aileen Kwa, consultora, Miembro del grupo de expertos de la iniciativa Diálogo para el comercio justo y ecológico

La Sra. Aileen Kwa presentó algunos resultados del estudio de caso "Uganda: la agricultura y el sistema comercial". El estudio se estaba realizando en el marco del Diálogo para el comercio justo y ecológico (en un diálogo con organizaciones e interesados) y analizaba la importancia y la viabilidad de algunas de las propuestas contenidas en el Informe "Lentitud del comercio – Solidez de la agricultura", con especial referencia al caso de Uganda.

Pese a que Uganda ha estado disfrutando de un impresionante producto interno bruto (PIB) superior al 5 por ciento anual, los agricultores siguen en situación precaria y los índices de pobreza bajan, suben y vuelven a bajar en tan sólo un espacio de siete años. La mayoría de las familias agricultoras –más del 80 por ciento de la población– tiene un nivel de vida de subsistencia. Las impresionantes tasas del PIB no parecen haber influido en sus vidas. Los agricultores enfrentan problemas apabullantes en el acceso a los mercados internos, en el acceso a los mercados de exportación, precios bajos a pie de granja y explotación por parte de los intermediarios; dificultades para acceder a créditos; carencia de insumos agrícolas, de equipo y de servicios posteriores a la cosecha; el desafío del SIDA; la inseguridad de la tenencia de tierras; el inadecuado acceso a los servicios de salud y a los medicamentos; las variaciones climáticas que afectan a la agricultura; enfermedades del banano y del cafeto que han mermado los ingresos; la amenaza de los supermercados, que traen productos sudafricanos, europeos y de otras procedencias, y también las preocupaciones que les causan sus jóvenes, muchos de los cuales son drogadictos.

La formulación de políticas en materia de agricultura y comercio en Uganda recoge las características principales del proceso de reajuste estructural que el país ha experimentado desde 1992. Los agricultores fueron los más afectados por el desmantelamiento o la privatización de las juntas de comercialización. De la noche a la mañana, sin el apoyo de aquellas juntas de comercialización, las cooperativas también se han hundido. Las estructuras de mercado para las que el apoyo estatal había sido fundamental han desaparecido. También quedaron abolidos los apoyos y las subvenciones a los insumos. El sector agrícola todavía no se ha repuesto y desde entonces ha permanecido subdesarrollado. El segundo pilar del "reajuste estructural" se está aplicando actualmente mediante el marco normativo del Plan de Acción gubernamental para la erradicación de la pobreza (PEAP) y el Plan para la modernización de la agricultura (PMA). El PEAP y el PMA dan prioridad a la exportación, particularmente en los nuevos sectores lucrativos de la pesca, la floricultura y la horticultura. Existe una política explícita dentro del PEAP de no prestar ayuda a las ramas de producción nacionales, ya que eso, se argumenta, crea ineficiencias, cuyos costos en última instancia recaen en los pobres. También es problemática la política de inversión de Uganda. Lo más preocupante es la falta de reglamentación de los supermercados. No hay políticas sobre delimitación de zonas, de límites al número de los que se pueden establecer, ni reglamento alguno que exija a los inversores comprar una cierta proporción de sus productos a los productores nacionales. El mercado interno es del máximo valor para los pequeños productores, ya que muchos de ellos no pueden acceder a los mercados

de exportación a causa de las normas estrictas que se aplican y a otras limitaciones. En sí misma, la importación de alimentos se convierte en una cuestión crítica que se debe vigilar cuidadosamente. Otro problema de Uganda son los repentinos aumentos de la importación de alimentos que se han experimentado en el mercado local como resultado de la liberalización arancelaria y el desmantelamiento de los controles de importación que ejercían las juntas de comercialización. Se han producido incrementos súbitos en la importación de leche, cereales (trigo incluido), arroz, maíz, hortalizas, fruta, jugos de fruta, azúcares, margarina, bebidas no alcohólicas, semillas oleaginosas e incluso algodón. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) documenta un total de 93 auges de importación entre 1982 y 2003. Los datos se basan en el cálculo de un incremento súbito del 30 por ciento del volumen respecto de un promedio de tres años anteriores. En los cuatro años entre 2000 y 2003, se registraron 16 casos. Es importante señalar que los incrementos inferiores al 10 por ciento ya pueden debilitar las economías locales. Las importaciones de arroz han sido particularmente importantes, con volúmenes que aumentaron, de las 4.000 toneladas anuales en el decenio de 1980 y primeros años del decenio de 1990, a 37.000 toneladas en 2003. Es probable que ello haya repercutido en la producción nacional de arroz.

Además, es interesante señalar el impacto de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el comercio de Uganda. La OMC, que engloba un conjunto de acuerdos multilaterales de liberalización, ha ejercido una profunda influencia en todo el mundo como creadora de normas. Ha contribuido a la hegemonía de la idea de que los aranceles sólo pueden modificarse hacia abajo y de que son indeseables las medidas de gestión de la importación, como las restricciones cuantitativas; las estrictas reglas sobre protección de la propiedad intelectual son la norma, incluso en la agricultura (por ejemplo, son aceptables los derechos de monopolio sobre recursos naturales); y que los inversores extranjeros no deben estar constreñidos por reglamentaciones tales como condiciones sobre contenido local. Por último, la OMC ha hecho un flaco servicio a la comunidad global al legitimar el dumping de productos agrícolas de los Estados Unidos y de la Unión Europea en mercados de países en desarrollo. Tanto los Estados Unidos como la Unión Europea se las han arreglado para mantener sus subvenciones a la agricultura y así exportar sus alimentos artificialmente baratos. Eso ha decimado los niveles de vida de los agricultores, las economías locales y las agroindustrias en todo el mundo en desarrollo.

¿Qué consecuencias tendrá la Ronda de Doha para Uganda? Diversos estudios han pronosticado pérdidas para países del África Oriental resultantes de la pérdida de acceso preferencial a ciertos mercados de países desarrollados. (A medida que se reducen mundialmente los aranceles, el acceso más favorable al mercado europeo que actualmente tienen Uganda y otros países de África, el Caribe y el Pacífico se erosionará y caerá en manos de exportadores más competitivos). Sencillamente, la mayoría de los países africanos no podrá aprovechar las oportunidades de la liberalización. De hecho, se pronostican pérdidas tanto en el sector industrial como en el agrícola. También cabe esperar pérdidas de ingresos a consecuencia de la reducción arancelaria. Otro problema más es el de las presiones que los embajadores de Uganda ante la OMC han experimentado cuando defienden en su integridad el programa y los intereses de su país en las negociaciones de la OMC.

Las negociaciones sobre el Acuerdo de asociación económica (EPA) entre Uganda y la Unión Europea tendrá una profunda influencia en la política comercial de Uganda, pues va mucho más allá que la OMC. En tanto que los Acuerdos de la OMC reducen los aranceles, el EPA, tal como lo entiende la UE, es un acuerdo de libre comercio que elimina los aranceles.

Uganda necesita un nuevo sistema comercial que pueda beneficiar al pequeño agricultor en los planos nacional, regional e internacional. El sistema debe basarse en dos principios rectores: los derechos humanos y la equidad. La defensa de esos dos principios obliga a los gobiernos a tener en cuenta los efectos microeconómicos y diferenciados de sus políticas, y no sólo las estadísticas macroeconómicas.

En el plano nacional, es importante incrementar el poder adquisitivo de la mayoría rural pobre para que pueda crecer la economía nacional. Uno de los mejores caminos para hacerlo es alentar a la gente a producir y adquirir productos de su entorno. Eso también fomentará la diversificación de la producción.

Deberán existir niveles adecuados de control sobre las importaciones para garantizar al pequeño agricultor acceso a su mercado nacional o regional. La gestión de la importación puede adoptar la forma de subidas arancelarias, contingentes, prohibiciones, condiciones para la concesión de licencias, obstáculos no arancelarios, normas innovadoras en materia de contratación pública, así como bandas de precios.

También se deberá potenciar a los pequeños agricultores a lo largo de la cadena de producción. Eso es importante actualmente, dada la tendencia hacia la concentración de mercados. Entre los instrumentos a ese fin están las políticas antitrust nacionales, la gestión de la oferta (equilibrar la oferta en función de la demanda de manera que se paguen precios justos a los agricultores); utilización del sostenimiento de los precios; juntas de comercialización y cooperativas.

Para que las exportaciones sean un componente de la estrategia nacional de desarrollo, deberán existir criterios aplicables a la exportación, de manera que ésta contribuya, en lugar de socavarlo, a un desarrollo sostenible de amplia base. Esos criterios deberán incluir otorgar primacía a los objetivos de seguridad alimentaria nacional por encima de las exportaciones; evitar la concentración de los beneficios de la exportación en manos de un pequeño número de operadores; asegurar que el sector exportador no utiliza los recursos naturales del país a expensas del sector alimentario, etc.

Por último, también es importante que Uganda disponga de una estrategia para diversificar y fortalecer su base de producción industrial y de servicios. Eso exige la existencia de controles en frontera y la creación deliberada de ventajas comparativas.

La integración regional se debe basar no en un enfoque regional abierto, sino en uno que utilice el regionalismo como instrumento defensivo para proteger a las economías e

industrias locales contra una competencia mayor, al menos hasta el momento en que la región sea más competitiva. Es decir, que los aranceles dentro de la región deben tender a la baja (aunque es preciso tener precaución y proteger adecuadamente a los sectores sensibles), pero los aranceles frente al mundo exterior deben aumentar.

2. Preguntas y observaciones del público y conclusiones

Tras las intervenciones hubo diversas preguntas y observaciones. En general, el público mostró apoyo a las propuestas contenidas en el informe "*Lentitud del comercio – Solidez de la agricultura*". Los puntos de crítica se plantearon de manera constructiva. El debate se centró en las siguientes cuestiones y preguntas:

- Posibles contradicciones y conflictos en la preservación del espacio político a nivel nacional al tiempo que se negocian normas en el plano multilateral. ¿No reducen de manera automática el espacio político nacional las normas multilaterales?

  El Sr. Wolfgang Sachs afirmó que no tiene por qué ser forzosamente así. El espacio político nacional democrático puede y debe estar apoyado por el multilateralismo. No obstante, en el sistema actual la globalización (el multilateralismo) ha consistido en debilitar el plano nacional. Por consiguiente, es irónico pedir que el plano nacional no perjudique la globalización. No se pueden tener las dos cosas al mismo tiempo: por una parte debilitar los gobiernos nacionales y por otra pedir que esos mismos gobiernos gestionen la globalización.

- El informe sólo aborda el nivel multilateral. ¿No es también necesario abordar el nivel nacional? Muchos gobiernos no están interesados en promover modelos de producción y comercio sostenibles en materia de alimentos y de agricultura.

  La Sra. Aileen Kwa y la Sra. Alice Kolmans alegaron que las propuestas del *Diálogo para un comercio ecológico y justo* no son una panacea. Sin duda es necesario abordar también los niveles nacionales, pero, con actividades como el estudio sobre Uganda y el proceso de diálogo, también se están señalando las cosas a la atención de los niveles nacionales y se apoyan las organizaciones y grupos de presión de la sociedad civil local a favor de su gobierno nacional.

- ¿Cómo llevar a la práctica las propuestas del informe "*Lentitud del comercio – Solidez de la agricultura*"? ¿Y cómo obtener compromiso político?

  Los panelistas admitieron que las propuestas no se han concretado a nivel operacional, pero sirven de orientación y corresponderá a la segunda fase del *Diálogo para un comercio ecológico y justo* promover su puesta en

práctica abordando y tratando de influir en procesos políticos concretos pertinentes. Además, otras voces del público añadieron que el momento actual parece ser el adecuado para promover alternativas. Los constantes fracasos en la OMC abren una oportunidad y hay una serie de gobiernos que están dispuestos a explorar alternativas. Ejercer presión política y encontrar nuevas coaliciones es importante, y está ocurriendo.

Por último, los organizadores, la Fundación Heinrich Böll y MISEREOR pusieron de relieve que el informe "*Lentitud del comercio – Solidez de la agricultura*" y el *Diálogo para un comercio ecológico y justo* son tan sólo una aportación que se suma a las reflexiones y actividades que tienen lugar más ampliamente en diferentes instancias. Pretenden complementar esas actividades y constituir un instrumento y un espacio valiosos en apoyo de las mismas.

E. La función del comercio en los esfuerzos internacionales para mitigar el cambio climático, *Sesión organizada por la División de Comercio y Medio Ambiente, OMC*

Informe redactado por la División de Comercio y Medio Ambiente, OMC

Resumen

El comercio es uno de los factores que pueden incidir favorablemente en el complejo proceso de lucha contra el cambio climático. En el sistema multilateral de comercio, las funciones básicas de la OMC –elaborar y administrar normas para el comercio mundial y ofrecer un foro de negociación para promover la liberalización– cumplen una función importante en el debate sobre el comercio y el cambio climático. Asimismo, algunas de las opciones que están considerando los responsables de la formulación de políticas en las iniciativas para combatir el cambio climático se han debatido desde la perspectiva del sistema multilateral de comercio basado en normas.

El objetivo de la sesión fue ofrecer la oportunidad de intercambiar información sobre los procesos mencionados y de dialogar sobre la relación entre el comercio y el cambio climático, por un lado, y el papel que puede jugar la OMC en los esfuerzos encaminados a mitigar el cambio climático y a adaptarse a él, por otro. En las exposiciones y deliberaciones se abordaron distintos aspectos como el fundamento científico del cambio climático y la necesidad de actuar a todos los niveles para hacer frente al problema mundial; las iniciativas multilaterales encaminadas a acordar una hoja de ruta que permita llegar a un acuerdo internacional sobre el cambio climático para el período posterior a 2012, año en que concluye el primer período de compromiso del Protocolo de Kyoto; la relación entre la mitigación del cambio climático y el sistema multilateral de comercio; los diferentes instrumentos normativos existentes para hacer frente al cambio climático y la importancia que pueden tener respecto de las disciplinas de la OMC; los argumentos económicos relativos al comercio y el cambio climático; y las funciones y la labor actual de la OMC que influyen en los esfuerzos relacionados con el cambio climático.

Moderó la sesión la Sra. Vesile Kulacoglu, Directora de la División de Comercio y Medio Ambiente, OMC. Los principales oradores fueron el Dr. Rajendra Pachauri, Presidente del Grupo Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC); el Sr. Feng Gao, Director del Programa de Asuntos Jurídicos, secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; y el Profesor Joost Pauwelyn, Profesor de Derecho Internacional, Instituto Superior de Altos Estudios Internacionales, Ginebra. Actuaron como ponentes dos funcionarios de la OMC: el Sr. Robert Teh, de la División de Estudios Económicos y Estadística, y la Sra. Ludivine Tamiotti, de la División de Comercio y Medio Ambiente.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Dr. Rajendra Pachauri, Presidente del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)

El Dr. Pachauri, que participó mediante videoconferencia, expuso algunas de las principales conclusiones del Cuarto Informe de Evaluación del IPCC. Dijo que la sociedad humana había influido de forma importante en la alteración de la composición de la atmósfera del planeta. En particular, la concentración atmosférica de gases de efecto invernadero a escala mundial había aumentado notablemente como consecuencia de las actividades humanas. Esto, a su vez, había provocado el aumento de la temperatura media y el nivel medio de los mares en el mundo y la reducción de la capa de nieve en el hemisferio norte. Señaló como indicadores que en el siglo XX la temperatura media de la superficie terrestre había aumentado 0,74 grados centígrados y el nivel del mar 17 centímetros.

Especialmente preocupante era la reducción del balance de masa glaciar en todo el mundo. Durante el siglo XX se había producido una disminución general de la masa de los glaciares y casquetes de hielo, que había contribuido a aumentar el nivel de los mares. La reducción del tamaño de los glaciares también tenía consecuencias para el abastecimiento de agua en algunas zonas del mundo. Así, se preveía que en Asia meridional se verían afectadas las vidas y medios de subsistencia de 500 millones de personas por el hecho de que una serie de ríos que discurrían por la parte septentrional del subcontinente tenían su origen en los glaciares del Himalaya.

También se modificarían los regímenes de precipitación. Por ejemplo, en las regiones templadas del hemisferio norte las lluvias serían más abundantes, como ya estaba sucediendo, y en las regiones tropicales, subtropicales y mediterráneas disminuirían. Además, prácticamente en todas las zonas del globo aumentarían los fenómenos de precipitaciones extremas, es decir, lluvias muy abundantes en cortos períodos de tiempo. Eso también incidía en la disponibilidad de agua.

El Dr. Pachauri se refirió a las proyecciones del IPCC sobre el cambio climático durante el siglo XXI. Entre las hipótesis estudiadas, la estimación mejor de la hipótesis más favorable apuntaba a un aumento de la temperatura de 1,8 grados centígrados, y en la hipótesis menos favorable, la estimación mejor era de un aumento de la temperatura del orden de 4 grados centígrados. Esas proyecciones debían situarse también en el contexto del incremento de temperatura (0,74 grados centígrados) que ya había tenido lugar en el siglo XX.

El Dr. Pachauri dijo que el IPCC había evaluado diferentes medidas de mitigación del cambio climático y sus costos y se podía afirmar con rotundidad que los costos no serían onerosos. Por ejemplo, el costo de estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero entre 445 y 490 partes por millón de CO_2 equivalente en 2030 no superaría el 3 por ciento del PIB mundial. Habría diferencias entre las distintas regiones, pero en conjunto un costo del 3 por ciento no era un precio excesivo; suponía una reducción del PIB del 0,12 por

ciento anual y sólo retrasaría algunos meses el logro del nivel de prosperidad que se habría podido alcanzar en 2030. Para conseguir esa parte de la estabilización –que significaría que el aumento de la temperatura se situara entre 2 y 2,4 grados centígrados– sería necesario conseguir para 2050 una reducción del 50 al 85 por ciento de los niveles actuales de emisión: objetivo ambicioso pero al alcance de la sociedad humana.

El Dr. Pachauri dijo que para conseguir ese nivel de estabilización había que aplicar una combinación de políticas. Ante todo, era esencial fijar un precio para el carbono. Cuando hubiera un precio adecuado para el carbono, ello comportaría un gasto en investigación y desarrollo que daría lugar al desarrollo de tecnologías con emisiones reducidas de carbono y permitiría su difusión en gran escala. Una parte importante de las estrategias de mitigación entrañaría también cambios en el modo de vida y el comportamiento humano, lo cual supondría, asimismo, cambios en el modelo de consumo. Eso no significaría necesariamente reducir el consumo desde los niveles actuales, sino adoptar tecnologías, productos y servicios con emisiones más reducidas de carbono.

Otra esfera de política importante era la relacionada con la transferencia de tecnología. Pese a las disposiciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático no había sido posible todavía poner en práctica mecanismos o medidas eficaces que facilitaran la transferencia de tecnologías que pudieran contribuir a reducir las emisiones desde los países desarrollados a los países en desarrollo. También era necesario estudiar procedimientos para llevar a cabo una labor conjunta de investigación y desarrollo entre países desarrollados y en desarrollo, ya que eso haría posible alcanzar los niveles más elevados en los ámbitos de la ciencia, la tecnología y el conocimiento para buscar soluciones y garantizaría que las tecnologías fueran pertinentes y adecuadas a las necesidades de los países en los que se aplicarían. El Dr. Pachauri afirmó que era necesario estudiar un nuevo régimen en el que pudiera haber un flujo de conocimientos y tecnología, y una colaboración entre diferentes países, en beneficio del planeta.

El Dr. Pachauri afirmó que el comercio tendría una importancia fundamental en las iniciativas internacionales futuras encaminadas a mitigar el cambio climático. Mencionó, como ejemplo, la necesidad de considerar detenidamente los efectos del cambio climático en la agricultura. Actualmente, había zonas del mundo en las que la agricultura no podía sobrevivir a causa de la competencia de agricultores de países desarrollados que recibían importantes subvenciones. Habida cuenta de que los efectos del cambio climático tendrían consecuencias muy negativas en varias zonas del mundo, era necesario tener en cuenta la cuestión de las subvenciones y sus repercusiones en las vidas de las personas de las regiones más pobres. En términos más generales, había que estudiar cómo modificaría el cambio climático las actividades económicas en todo el mundo y cómo podrían influir esas modificaciones en el comercio mundial. Se producirían pérdidas y beneficios y habría que asegurarse de que no fueran las sociedades más pobres del planeta las que sufrieran las pérdidas.

(b) Sr. Feng Gao, Director del Programa de Asuntos Jurídicos, secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

El Sr. Feng Gao dijo que los resultados obtenidos por el IPCC indicaban que el calentamiento del sistema climático era inequívoco, cada vez mayor y atribuible a las actividades humanas. En el centro de la respuesta mundial se hallaba la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), cuyo objetivo a largo plazo era estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impidiera una intervención humana peligrosa en el sistema climático, permitiendo al mismo tiempo el desarrollo económico. Asimismo, el Protocolo de Kyoto era un primer paso que se había dado en el marco de la Convención para establecer en los países industrializados objetivos de reducción de emisiones jurídicamente vinculantes. En diciembre de 2007 se celebrarían en Bali (Indonesia) el decimotercer período de sesiones de la Conferencia de las Partes y el tercer período de sesiones de la Conferencia de las Partes/Reunión de las Partes (CP/RP). El elemento central de la Conferencia sería acordar la hoja de ruta para un nuevo acuerdo sobre el cambio climático para el período posterior a 2012, en que terminaría el primer período de compromiso (2008-2012) del Protocolo.

El Sr. Feng Gao indicó que en el nuevo régimen sobre el clima sería necesario poner mayor empeño para que se pudieran abordar todos los aspectos de una solución mundial al cambio climático, a saber: una respuesta mundial a largo plazo al cambio climático compatible con las necesidades de planificación de la inversión a largo plazo por parte de las empresas; un recorte sustancial de las emisiones de los países industrializados, que debían seguir marcando el rumbo, habida cuenta de su responsabilidad histórica y su capacidad económica; un mayor compromiso de los países en desarrollo, en particular de aquellos cuyas emisiones no tardarían en contribuir de forma significativa a las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera; incentivos a los países en desarrollo para que limitaran sus emisiones salvaguardando al mismo tiempo sus objetivos de crecimiento económico y erradicación de la pobreza; y flexibilidad a través de un mercado del carbono mejorado.

Dentro de ese marco, el régimen debería afrontar también varias cuestiones esenciales: la necesidad urgente de avanzar en la adaptación al cambio climático, especialmente en los países más vulnerables a sus efectos, tanto los países menos adelantados como los pequeños estados insulares en desarrollo; adoptar un sistema innovador y más adecuado de cooperación internacional en materia tecnológica entre el norte y el sur, que constituyera un impulso importante para conseguir la viabilidad económica y la rápida difusión de las tecnologías más limpias existentes, y para generar nuevas tecnologías; establecer orientaciones normativas sobre la deforestación en muchos países en desarrollo; y encontrar fórmulas para una participación intensa del sector privado y para favorecer la asociación entre los sectores público y privado en la lucha contra el cambio climático.

El Sr. Feng Gao afirmó que 2007 era un año crucial y que había habido muchas señales políticas alentadoras que habían impulsado la acción sobre el cambio climático en foros

como el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de las Naciones Unidas, el G-8 y el APEC. Recientemente, la Reunión de alto nivel sobre el cambio climático que había organizado el Secretario General de las Naciones Unidas en septiembre de 2007 había concluido con un llamamiento decidido de 80 jefes de Estado y de Gobierno para que se hicieran avances sustantivos en Bali, es decir, un acuerdo para poner en marcha una negociación mundial con miras a establecer un nuevo marco para el clima antes de 2009.

El Sr. Feng Gao manifestó que aunque la función del comercio en la lucha contra el cambio climático se venía debatiendo desde hacía tiempo en distintos niveles, no parecía que en el momento actual ni en el futuro inmediato pudiera existir la intención formal de incluir medidas comerciales en el régimen sobre el cambio climático. Todos los países habían mostrado una enorme prudencia respecto de la aplicación de medidas comerciales para conseguir objetivos en el campo climático. La razón era sencilla: la utilización de la energía y la externalización de las emisiones de gases de efecto invernadero eran un fenómeno mundial y todos los principales exportadores eran al mismo tiempo grandes emisores de gases de efecto invernadero. Por ello, las medidas comerciales que pudieran adoptarse en relación con el clima podían volverse contra esos países. El Sr. Feng Gao dijo que, a diferencia de otros tratados ambientales multilaterales, ni la Convención Marco ni el Protocolo de Kyoto contenían disposiciones comerciales. Añadió que la Declaración que había adoptado el APEC en septiembre advertía de que un acuerdo internacional sobre el cambio climático para el período posterior a 2012 debería promover políticas comerciales, de inversión y ambientales abiertas para conseguir objetivos en los ámbitos del cambio climático y la seguridad energética.

El cambio climático no había sido considerado como una cuestión comercial y Feng Gao observó que no era realista incluir el cambio climático en las negociaciones de la Ronda de Doha. Por otro lado, dada la naturaleza del cambio climático y el comercio, las iniciativas mundiales sobre ambas cuestiones tenían que afectar de manera directa y profunda a todas las economías del mundo. Por ello, era esencial examinar cómo estaban vinculados ambos retos y cómo se podían encontrar soluciones que se respaldaran mutuamente. El Sr. Feng Gao hizo algunas reflexiones generales al respecto, que se exponen a continuación.

En primer lugar, recordó que aunque ni la Convención Marco ni el Protocolo de Kyoto eran acuerdos comerciales, el párrafo 5 del artículo 3 de la Convención contenía un principio importante de comercio internacional.[36] Ese principio, que ilustraba la relación entre el crecimiento económico sostenible, la respuesta eficaz al cambio climático y un sistema internacional de comercio abierto, equitativo y no discriminatorio, orientaría el régimen climático actual y futuro. El Sr. Feng Gao tenía claro que, sobre la base de ese principio, las

36 El párrafo 5 del artículo 3 de la Convención Marco dice lo siguiente: "Las Partes deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional abierto y propicio que condujera al crecimiento económico y desarrollo sostenibles de todas las Partes, particularmente de las Partes que son países en desarrollo, permitiéndoles de ese modo hacer frente en mejor forma a los problemas del cambio climático. Las medidas adoptadas para combatir el cambio climático, incluidas las unilaterales, no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional."

medidas que se adoptaran para luchar contra el cambio climático no debían menoscabar los derechos y obligaciones asumidos por las Partes en el marco de los acuerdos de la OMC. Al mismo tiempo, el principio también resaltaba que las normas referentes al cambio climático y las normas de la OMC no deberían debilitarse, sino reforzarse mutuamente. El Sr. Feng Gao dijo que el principio de "apoyo mutuo" estaba recogido en la Declaración Ministerial de Doha y en otros documentos básicos de la OMC. Añadió que en cierta medida, las negociaciones que se desarrollaban en el marco del Programa de Doha y de la Convención Marco tenían un objetivo común: integrar esas cuestiones en las estrategias nacionales de desarrollo y contribuir a que el desarrollo económico y el crecimiento del bienestar mundial fueran mayores y más saludables.

El Sr. Feng Gao indicó que el cambio climático ya había comenzado a tener efectos importantes en algunas regiones, particularmente en los países en desarrollo, así como en la mayor parte de los ecosistemas. Indicó también que los países en desarrollo habían contribuido menos al cambio climático pero serían los más afectados por él. El desarrollo sostenible podía propiciar la capacidad para adaptarse al cambio climático y para mitigarlo. En ese orden de cosas, era fundamental que en la Ronda de Doha se alcanzara un acuerdo sobre las cuestiones que formaban su programa –especialmente la apertura de los mercados para los productos agrícolas y manufacturados, los servicios, el medio ambiente, la reglamentación antidumping y el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo–, de manera que contribuyera al crecimiento económico sostenible y al desarrollo en general, pero en particular en los países en desarrollo.

En segundo lugar, en relación con el último punto, el Sr. Feng Gao expresó la esperanza de conseguir un avance sustancial en las negociaciones de Doha sobre la liberalización de los bienes y servicios ambientales. Manifestó también que los dirigentes del G-8 + 5 y el APEC habían subrayado recientemente la importancia de esa cuestión.

El Sr. Feng Gao dijo que era urgente desarrollar, difundir y fomentar la utilización de tecnologías basadas en energías limpias inocuas para el clima, y establecer condiciones de mercado propicias para acelerar la comercialización de las nuevas tecnologías. Además, para asegurar inversiones sostenibles en todo el mundo, los países tenían que colaborar para promover la adopción de nuevas tecnologías en los países en desarrollo y fomentar su participación en asociaciones internacionales en materia de tecnología. Según las estimaciones de la Agencia Internacional de Energía (AIE), las necesidades totales de inversión para la infraestructura de suministro de energía a escala mundial durante el período comprendido entre 2001 y 2030 rondarían los 16 ó 17 billones de dólares EE.UU., destinándose la mitad de esa suma a los países en desarrollo. Según otra estimación, los costos de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero oscilaban entre menos de 10 mil millones y 200.000 millones de dólares EE.UU. anuales, según la evolución de diferentes factores. En definitiva, la inversión necesaria era ingente y, por ejemplo, el G-8 ya había puesto de manifiesto su intención de reforzar las tecnologías de investigación e innovación a escala nacional, regional e internacional, de llevar a cabo una planificación estratégica y de elaborar guías tecnológicas para intensificar el papel de la tecnología avanzada en el cambio climático.

Teniendo en cuenta esos procesos y el rápido crecimiento del mercado emergente del carbono –que es un instrumento para canalizar inversiones y tecnologías hacia proyectos que reducen las emisiones de gases de efecto invernadero en los países en desarrollo y economías en transición–, el Sr. Feng Gao dijo que cabía prever una importante expansión del comercio de bienes y servicios ambientales en los decenios venideros. Por ello, sería necesario adoptar un enfoque dinámico al definir los bienes y servicios ambientales, para tener en cuenta, entre otras cosas, los adelantos tecnológicos en esa esfera.

El Sr. Feng Gao concluyó diciendo que los debates y la labor económica avanzaban, estudiándose los incentivos comerciales, tanto negativos como positivos, a los países. Algunos habían propuesto que se incluyeran medidas comerciales en el próximo régimen internacional sobre el cambio climático; otros consideraban que esas medidas seguirían probablemente aplicándose al margen de la Convención Marco y se utilizarían únicamente como elementos de influencia política y no como instrumentos directos para la protección del clima. El Sr. Feng Gao reiteró, expresando su opinión personal, que el objetivo de Bali sería iniciar una negociación mundial sobre un nuevo régimen del clima para el período posterior a 2012; posteriormente, durante los dos o tres años siguientes, las Partes en la Convención tendrían que intentar llegar a un acuerdo sobre la adopción de nuevas medidas para mitigar el cambio climático y adaptarse a él. Añadió que aunque el comercio no figuraba como un elemento del conjunto de medidas en vigor, un nuevo régimen sobre el cambio climático sin cláusulas comerciales podía ser un marco bien definido para estudiar más detenidamente la función del comercio en el cambio climático en el futuro y previsiblemente también para facilitar soluciones en las diferencias que pudieran plantearse en torno al cambio climático.

(c) Profesor Joost Pauwelyn, Profesor de Derecho Internacional, Instituto Superior de Altos Estudios Internacionales, Ginebra

El profesor Pauwelyn comenzó su intervención resumiendo los diferentes tipos de interacción entre el comercio y las medidas referentes al cambio climático. En primer lugar, esa interacción podía ser armoniosa. La liberalización de los bienes y servicios ambientales y la reducción de las subvenciones concedidas en relación con los combustibles fósiles serían dos ejemplos de interacción armoniosa, que además de contribuir a afrontar los problemas del cambio climático fomentaban el comercio. Otro ejemplo podría ser la forma en que el sistema del cambio climático había utilizado el comercio –en forma del comercio de emisiones– para afrontar más eficazmente y con mayor eficiencia el problema del cambio climático. Otro ejemplo guardaba relación con las posibles transacciones políticas; por ejemplo, según los comunicados de prensa, existía una transacción entre la Federación de Rusia y las Comunidades Europeas en virtud de la cual si la Federación de Rusia se avenía a ratificar el Protocolo de Kyoto, las Comunidades aceptarían la adhesión de la Federación a la OMC.

En segundo lugar, la interacción podía no ser armoniosa. Por ejemplo, más comercio significaba más transporte, lo que a su vez suponía más emisiones de carbono. De igual

modo, si bien el comercio promovía el crecimiento económico, el crecimiento generaba más emisiones de carbono. Un segundo ejemplo de interacción no armoniosa era la posibilidad de que determinadas políticas relativas al cambio climático estuvieran en contradicción con las normas de la OMC, que podría, por esa razón, prohibir su aplicación: por ejemplo, la cuestión de la transferencia de la tecnología, que se impulsaba fuertemente en el régimen sobre el cambio climático, podría plantear algunos problemas en relación con el Acuerdo sobre los ADPIC; también el mecanismo para un desarrollo limpio (MDL), básicamente un mecanismo de inversión en países en desarrollo, podría suscitar problemas en el marco del Acuerdo sobre las MIC.

Un tercer ejemplo de interacción no armoniosa guardaba relación con la práctica de algunos países o regímenes internacionales de utilizar el comercio como incentivo o como amenaza. Por ejemplo, la Unión Europea aplicaba preferencias comerciales a los países en desarrollo que firmaban el Protocolo de Kyoto y sus normas de contratación concedían algunas preferencias a aquellos países (o empresas) que se ocupaban del cambio climático. Esos eran ejemplos del mecanismo de concesión de incentivos, pero también cabía pensar en un mecanismo de amenazas, es decir, la aplicación de sanciones comerciales para favorecer o imponer la observancia, por ejemplo, del Protocolo de Kyoto.

El profesor Pauwelyn consideró a continuación algunos instrumentos de política que podían utilizar los gobiernos en relación con el cambio climático y los analizó desde la perspectiva de la OMC y de las cuestiones jurídicas que podían plantear. En términos generales, para enfrentarse al cambio climático se podían adoptar dos enfoques distintos: el primero consistiría en premiar o estimular la energía verde; el segundo en sancionar o gravar fiscalmente las emisiones de carbono ("malas fuentes de energía"). Ambos enfoques podrían tener consecuencias en la OMC: por ejemplo, ofrecer recompensas mediante subvenciones podría provocar problemas jurídicos en relación con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, mientras que sancionar o gravar las emisiones de carbono podría llevar a adoptar restricciones al comercio que podrían suscitar problemas en el marco del GATT, de las prohibiciones generales sobre discriminación y restricciones cuantitativas.

El profesor Pauwelyn dijo que había medidas que eran de fácil aplicación y que no habían suscitado muchos problemas; se trataba de las medidas adoptadas por un país respecto de las emisiones producidas en su propio territorio. Tales medidas se referían al carbono emitido localmente y sólo afectaban a los productos importados en la medida en que esos productos quedaban sujetos a la reglamentación nacional sobre el cambio climático en lo que se refería a las emisiones de carbono que pudieran ocasionar en el país. Dichas medidas no suscitaban problemas comerciales difíciles.

Ahora bien, una cuestión trascendente sería qué ocurriría si los países comenzaban a regular las emisiones fuera de su territorio. Ante todo, el profesor Pauwelyn analizó qué podría motivar a los países a tomar una medida de esas características. Señaló que la realidad política era que el cambio climático era un problema colectivo; sin embargo, en

caso de que algunos países no participaran en los acuerdos internacionales, se plantearía el problema de la obtención de ventajas sin contrapartida. Las empresas de los países decididos a reducir las emisiones se preguntarían por qué tenían que reducir sus emisiones mientras que sus competidores de otros países no estaban obligados a hacerlo. En ese contexto, los instrumentos de política referentes al carbono emitido fuera del país podrían ser considerados como un medio de hacer frente al problema de las ventajas sin contrapartida y de la competitividad.

El profesor Pauwelyn sugirió una serie de salvedades que los países podrían tener en cuenta antes de decidirse a plantear restricciones al comercio para hacer frente al cambio climático y para disipar las preocupaciones relativas a la competitividad. A su entender, la situación ideal para combatir el cambio climático era hacerlo mediante un acuerdo internacional. Por otra parte, no había que exagerar la preocupación por la competitividad relacionada con las políticas sobre el cambio climático; muchos productos no provocaban grandes emisiones de carbono y la mayor preocupación se centraba en un número limitado de productos de gran volumen como el cemento, el vidrio, el acero y el aluminio, que causaban emisiones importantes cuando se utilizaban determinados procesos en su producción. En tercer lugar, había formas distintas de las restricciones a la importación para que la legislación relativa al cambio climático fuera más aceptable para las ramas de producción nacionales, por ejemplo, calcular la asignación de los derechos de emisión en función de criterios históricos, a través de mecanismos de flexibilidad como el comercio de emisiones, y fijar un precio para el carbono.

El profesor Pauwelyn reconoció que pese a esas salvedades, algunos países estaban considerando detenidamente imponer restricciones a las importaciones. En ese orden de cosas, era muy importante definir el instrumento que había que utilizar, puesto que algunos instrumentos podían ser ilegales, mientras que otros tenían más posibilidades de superar el examen de la OMC. Por ejemplo, según la mayoría de los observadores, sería problemático imponer medidas antidumping a productos que no internalizaban el carbono. También lo sería imponer derechos compensatorios sobre productos que no incorporaban los costos del carbono. Otras posibles medidas, como la fijación de un impuesto sobre el carbono, el establecimiento de topes con comercio de derechos de emisiones y el etiquetado del carbono también plantearían graves problemas jurídicos.

Al examinar dichos problemas, el profesor Pauwelyn se centró en tres cuestiones esenciales. La primera era si se podía establecer algún tipo de impuesto sobre el carbono en frontera en el marco de lo que normalmente se conocía como ajuste fiscal en frontera. Para analizar esa cuestión, el profesor Pauwelyn recurrió al siguiente ejemplo: si los Estados Unidos exportan cigarrillos a Suiza, es totalmente normal que el Gobierno suizo grave con su impuesto interno los cigarrillos que entran en su territorio. Hay quienes consideran que es posible imponer un impuesto similar para el carbono, tanto sobre las importaciones como sobre los productos nacionales; así, el acero que exportaran los Estados Unidos a Suiza estaría sujeto a un ajuste fiscal en frontera. De la misma forma que se establece un impuesto sobre los cigarrillos en la frontera, también se podría imponer un impuesto sobre el acero de alto contenido de carbono

¿Sería eso compatible con la OMC? El profesor Pauwelyn afirmó que muchos considerarían que no se trataba de una situación en la que se pudiera ajustar el impuesto en la frontera porque el carbono no se hallaba realmente en el acero, sino que había sido emitido en los Estados Unidos (o en China o en otro país exportador de acero). Por consiguiente, el impuesto sería, de hecho, un impuesto al productor en lugar de un impuesto sobre el producto, y la norma establece que solamente los impuestos sobre los productos pueden ajustarse en la frontera. Otro argumento podría consistir en que se podría hacer el ajuste en frontera sobre la base del principio del destino, es decir, dado que el acero se consume en Suiza el impuesto se puede percibir en el lugar en que se consume. En ese contexto, el profesor Pauwelyn dijo que en definitiva la cuestión era si existía un nexo suficiente entre las emisiones de carbono en los Estados Unidos y el producto que atravesaba la frontera, es decir, el acero introducido en Suiza.

El profesor Pauwelyn dijo que la segunda cuestión esencial era la de la discriminación. En particular, aun cuando se permitiera establecer un ajuste en frontera y dando por supuesto que existía una relación suficiente entre la medida y el producto, ¿discriminaría el país importador entre los distintos productos, contraviniendo la norma del trato nacional? Así, por ejemplo, una empresa estadounidense exportadora de acero (con altas emisiones de carbono) a Suiza podría encontrarse con un impuesto o restricción sobre ese tipo de carbono, en tanto que el acero suizo o comunitario (con emisiones reducidas de carbono) podría estar sujeto a un impuesto más bajo o no sufrir ninguna restricción. En tal caso, los Estados Unidos podrían aducir que los dos productos de acero eran idénticos y que, por tanto, recibían un trato diferente que implicaba infringir el principio del trato nacional. El profesor Pauwelyn dijo que el quid de la cuestión era si los dos productos de acero eran similares y si existía discriminación.

La tercera cuestión esencial guardaba relación con las excepciones ambientales aplicables en el sistema de la OMC. El profesor Pauwelyn expuso la cuestión de la siguiente forma: incluso en el caso de que no funcionara el ajuste fiscal en frontera y se infringiera el principio del trato nacional, en la OMC se aplicaban determinadas excepciones respecto de las medidas ambientales y, en particular, el apartado g del artículo XX del GATT referente a la conservación de los recursos naturales agotables. La cuestión sería, por tanto, si en el caso de que un país impusiera medidas para mitigar el cambio climático, tales medidas guardarían relación con la conservación de los recursos naturales agotables. En ese sentido, se podría argumentar que la composición de la atmósfera, y la cantidad de gases de efecto invernadero que contiene, es realmente un recurso natural agotable, que podría ser objeto de medidas comerciales y, en consecuencia, sería aplicable el apartado g del artículo XX. La cuestión sería, pues, si los países pueden imponer esas medidas de forma extraterritorial sobre el carbono emitido en los Estados Unidos, en China o en otro lugar. A ese respecto, el profesor Pauwelyn sostuvo que podrían encontrarse argumentos en el asunto *Estados Unidos – Camarones*, en el que el Órgano de Apelación había aceptado medidas extraterritoriales adoptadas por los Estados Unidos.

El profesor Pauwelyn dijo que el mayor problema residía en los detalles de las restricciones o medidas comerciales propuestas, en particular, cómo definir y formular las restricciones al comercio que se debían aplicar. Por ejemplo, siguiendo el precedente del asunto *Estados Unidos – Camarones*, un país no podría imponer restricciones al comercio a menos que antes hubiera llevado a cabo un "esfuerzo serio y de buena fe" para negociar un acuerdo internacional (por ejemplo, convenir en Bali la manera de abordar colectivamente el problema del cambio climático y llegar a un acuerdo sobre el período posterior a 2012 en el marco del Protocolo de Kyoto). Sólo después de haber hecho ese esfuerzo podría un país aplicar medidas unilaterales.

Otro problema era el de la flexibilidad en la aplicación de las posibles medidas. Un país no podría imponer sus normas a todos los demás países; tendría que haber flexibilidad para adaptar las medidas a las condiciones locales en el país de origen. En opinión del profesor Pauwelyn, ello incluiría condiciones menos estrictas para los países en desarrollo y también tener en cuenta los esfuerzos del Gobierno del país exportador en la esfera del cambio climático. El profesor Pauwelyn dijo que un último problema importante era la forma de definir el impuesto sobre el carbono. La imposición de un gravamen o derecho de emisión debería hacerse de forma no discriminatoria. Por ejemplo, partiendo del precedente del asunto *Estados Unidos –Gasolina*, sería importante establecer valores de referencia individuales, es decir, permitir que los exportadores individuales comunicaran al país importador cuánto emitían en su país de origen.

2. Preguntas y observaciones del público

(a) Sr. Robert Teh, Consejero, División de Estudios Económicos y Estadística, Secretaría de la OMC

El Sr. Robert Teh dijo que suscribía algunas de las afirmaciones de los oradores anteriores. En primer lugar, coincidió con la idea de que el comercio y los esfuerzos encaminados a mitigar el cambio climático se respaldaban mutuamente, aunque también hizo hincapié en que las medidas ambientales nacionales que fijaban un precio correcto para el carbono eran esenciales para mantener o reforzar ese apoyo mutuo. En segundo lugar, convino en que la OMC podía contribuir a los esfuerzos de mitigación con un resultado satisfactorio en la Ronda de Doha y, como parte de ese resultado, a través de una liberalización significativa de los bienes y servicios ambientales. En tercer lugar, si bien había muchas oportunidades para obtener resultados beneficiosos tanto para el comercio como para el medio ambiente, reconoció que necesariamente debían existir tensiones entre los objetivos de impulsar el comercio y mitigar el cambio climático. Ello era especialmente probable cuando los países aplicaban políticas diferentes en materia de cambio climático. Sin embargo, a su juicio, la respuesta eficaz consistiría en afrontar la externalidad en su origen y no hacerlo aplicando medidas comerciales, que en última instancia eran una segunda o tercera opción.

El Sr. Teh subrayó la extraordinaria expansión que había experimentado el comercio internacional durante los 50 años anteriores y dijo que, a su entender, ésa era una de las

razones por las que el comercio tenía una importancia cada vez mayor en los debates sobre el cambio climático. Entre 1950 y 2005, el comercio internacional se había multiplicado por 27 en volumen y su expansión había duplicado la de la tasa de crecimiento del PIB mundial, de manera que la parte correspondiente al comercio en el PIB mundial había aumentado de alrededor del 5 por ciento en 1950 al 19,4 por ciento en 2005.

Este formidable crecimiento había suscitado, sin duda, preocupaciones acerca de si el comercio contribuía a aumentar la cuantía de gases de efecto invernadero en la atmósfera. El Sr. Teh afirmó que no existía una relación tan directa entre el aumento del comercio y las emisiones de gases de efecto invernadero. Los economistas especializados en el comercio habían distinguido en el impacto del comercio sobre el medio ambiente, en este caso las emisiones de gases de efecto invernadero, tres componentes independientes. En primer lugar había un efecto escala, que comportaba un aumento de la producción económica a causa del comercio. Ello suponía una mayor utilización de energía y, en consecuencia, un incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero. El segundo efecto era el efecto composición, que se refería al cambio en la composición de la producción cuando los países se especializaban en productos en los que tenían ventaja comparativa. Ese cambio podía consistir en una menor producción de productos intensivos en energía y, por ende, en menos emisiones, pero también era posible que aumentaran los productos intensivos en energía, con el consiguiente incremento de las emisiones. El Sr. Teh explicó que era difícil predecir la dirección del efecto composición. Por último, había un efecto tecnología, consistente en que la expansión del comercio daba lugar a mejoras tecnológicas que reducían la intensidad del uso de energía. Eso podía tener lugar de dos maneras: primero, el comercio impulsaba al alza los ingresos de la población, que entonces exigía un medio ambiente mejor; segundo, el comercio podía dar lugar a una mayor disponibilidad de bienes, servicios y tecnologías respetuosos con el medio ambiente, lo cual también redundaba en una reducción de la intensidad de energía en la producción. El Sr. Teh indicó que, teniendo en cuenta esos tres efectos independientes, era difícil *a priori* saber si la expansión del comercio daba lugar a un aumento o una disminución de los gases de efecto invernadero. Todo dependía de la intensidad de cada uno de los efectos.

El Sr. Teh manifestó que para que el comercio y las iniciativas de mitigación del cambio climático se respaldaran mutuamente era necesario fortalecer el efecto tecnología, para que tuviera más fuerza que los otros dos efectos. Para ello, los países debían adoptar políticas ambientales adecuadas, esto es, aplicar un impuesto sobre el carbono. Para ilustrarlo, el Sr. Teh presentó una simulación del modelo del Proyecto de Análisis del Comercio Mundial (GTAP), modelo ampliamente utilizado. A su entender, las simulaciones indicaban que había una serie de políticas, que comportaban la liberalización del comercio y la imposición de gravámenes sobre el carbono, que producían un doble efecto beneficioso: la expansión del comercio y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

(b) Sra. Ludivine Tamiotti – Oficial de Asuntos Jurídicos, División de Comercio y Medio Ambiente, Secretaría de la OMC

La Sra. Tamiotti recordó que la cuestión del comercio y el cambio climático no formaba parte estrictamente del programa de trabajo de la OMC y que en la OMC no existían normas específicamente relacionadas con el cambio climático. De todos modos, las negociaciones sobre el comercio y el medio ambiente y la labor de varios órganos de la OMC eran pertinentes para el debate sobre la mitigación al cambio climático y la adaptación al mismo.

En primer lugar, en las negociaciones multilaterales sobre comercio y medio ambiente que se habían puesto en marcha en el marco de la Ronda de Doha, los Miembros de la OMC estaban trabajando sobre la liberalización de los bienes y servicios ambientales con la finalidad de reducir o eliminar los derechos de importación y los obstáculos no arancelarios en los bienes ambientales. Los productos sobre los que se había debatido hasta la fecha comprendían una serie de tecnologías básicas para la mitigación del cambio climático que podían contribuir a combatirlo. La Sra. Tamiotti indicó que en el informe que había elaborado recientemente el Grupo de Trabajo III del IPCC se mencionaba una serie de tecnologías básicas de mitigación que había examinado el grupo de negociación sobre comercio y medio ambiente, por ejemplo, las turbinas hidroeléctricas, los depósitos para la producción de biogás, los calentadores de agua por energía solar y el revestimiento de vertederos para la captación de metano. En un estudio reciente del Banco Mundial sobre el comercio y el cambio climático también se afirmaba que 40 de los productos que se habían propuesto hasta la fecha podían ser calificados como inocuos para el clima.

En cuanto a las negociaciones sobre la liberalización de los servicios ambientales, la Sra. Tamiotti recordó que los Miembros habían pedido explícitamente compromisos sobre algunas actividades relacionadas con el cambio climático, como los servicios de limpieza de gases de combustión, los servicios de protección de la naturaleza y el paisaje y los servicios de consultoría sobre el medio ambiente.

En el contexto de las negociaciones sobre comercio y medio ambiente, los Miembros de la OMC estaban examinando, asimismo, los medios de garantizar una coexistencia armoniosa entre las normas de la OMC y las obligaciones comerciales específicas de varios acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA). También estaban discutiendo formas de impulsar el intercambio de información y la cooperación entre las secretarías de la OMC y los AMUMA. Se estaban examinando elementos concretos para mejorar o complementar las prácticas y los mecanismos de cooperación existentes.

En segundo lugar, la Sra. Tamiotti dijo que las actividades de varios órganos ordinarios de la OMC podían ser pertinentes para el cambio climático. El programa de trabajo del Comité de Comercio y Medio Ambiente comprendía elementos relacionados de forma indirecta con el cambio climático, tales como los beneficios ambientales de la eliminación de las restricciones en el sector de la energía y el sector forestal y el efecto del etiquetado relativo a la eficiencia energética en el acceso a los mercados.

El Comité que administraba el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio era un foro importante para examinar la reglamentación técnica adoptada por los gobiernos en relación con la mitigación del cambio climático y la adaptación a él. En los últimos años, el Comité había considerado una serie de normas sobre productos y requisitos de etiquetado relativos a la eficiencia energética o la reducción de las emisiones, por ejemplo, reglamentos sobre las emisiones de los vehículos, normas de conservación de la energía y métodos para medir el funcionamiento de los aparatos de aire acondicionado, los frigoríficos y los congeladores respecto de su eficiencia en el consumo de energía.

Por último, la Sra. Tamiotti recordó que algunas normas de la OMC podían ser pertinentes respecto de las medidas destinadas a mitigar el cambio climático. Tal era el caso, por ejemplo, de las disciplinas sobre los aranceles, la prohibición general de imponer restricciones cuantitativas, el principio de no discriminación, etc. A su juicio, en la elaboración de programas sobre el cambio climático y en la búsqueda de cooperación internacional en ese campo sería necesario tener en cuenta el efecto que pudieran tener esas medidas en el comercio.

Concluidas las exposiciones, se desarrolló un debate constructivo con la intervención de los oradores y de los asistentes a la sesión. En algunos casos se pidieron aclaraciones sobre algunos aspectos de las exposiciones. Por otra parte, los participantes formularon observaciones y preguntas sobre cuestiones tales como la posición de los Estados Unidos sobre el Protocolo de Kyoto; las posibilidades de ampliar el programa de la OMC en las esferas del AGCS y del Acuerdo sobre las MIC (habida cuenta de la estrecha relación existente entre los problemas relacionados con el cambio climático y la inversión); la posibilidad de que al promover el crecimiento económico el comercio estuviera, de hecho, acelerando el agotamiento y la destrucción del medio ambiente; los debates que se estaban desarrollando sobre el sector del gas y el petróleo a escala mundial; si podía haber auditorías de gases de efecto invernadero de la Ronda Uruguay y la Ronda de Doha; y la función de la OMC y de su Secretaría en el fomento de objetivos más amplios de desarrollo sostenible. Un participante comentó que aunque era cierto que a medida que aumentaban los ingresos la población era más exigente en materia ambiental, a veces se pasaba por alto que se desplazaba la degradación ambiental a otros países (es decir, se importaban productos que ocasionaban una degradación del medio ambiente, de manera que la degradación tenía lugar en otra parte). Asimismo, aunque el progreso tecnológico podía dar lugar a una mayor eficiencia energética, también se consumía más energía. Durante las exposiciones y los debates, hubo en todo momento una conciencia clara de que el cambio climático era un problema de alcance mundial que exigía con urgencia una respuesta mundial. Se reconoció también que los dirigentes internacionales habían tomado conciencia de la extraordinaria importancia de la cooperación y de conseguir una solución multilateral eficaz.

F Un acuerdo sobre la agricultura que favorece un desarrollo global, *Sesión organizada por la Federación Internacional de Productores Agrícolas (FIPA)*

Informe redactado por la Federación Internacional de Productores Agrícolas (FIPA)

Resumen

En la sesión coincidieron dirigentes de organizaciones nacionales de agricultores de todo el mundo con embajadores de los países del G-4: el Brasil, las Comunidades Europeas, la India y los Estados Unidos. La finalidad era analizar si en las negociaciones de la OMC sobre la agricultura se están materializando las ambiciones de la Ronda de Doha en materia de desarrollo y en qué modo influyen dichas negociaciones en los agricultores de diferentes regiones.

Después de unas observaciones introductorias del Presidente de la FIPA, cada uno de los cuatro embajadores ante la OMC expuso sus puntos de vista sobre "lo que se debe hacer para conseguir que las negociaciones comerciales de Doha promuevan un desarrollo económico mundial en el que participen los países en desarrollo". En el curso del turno de preguntas y del debate que siguió a las exposiciones, dirigentes agrícolas de distintas regiones y otras personas de entre los 200 participantes en la sesión expusieron sus opiniones sobre las intervenciones del grupo de negociadores. El Director General Adjunto de la OMC, Harsha Singh, formuló las observaciones finales.

Fue un debate de grupo muy sustantivo en el que los participantes convinieron en que la agricultura tiene gran trascendencia para el desarrollo. También se convino en que el Programa de Doha para el Desarrollo puede ser un factor de importancia para promover el comercio en favor del desarrollo si los negociadores lo mantienen como un elemento esencial. Hubo un debate intenso entre los negociadores, que dejó en claro que se han hecho progresos. Sin embargo, las intervenciones de los asistentes a la reunión pusieron de manifiesto las grandes expectativas que tienen los agricultores, los parlamentarios y otras personas de países en desarrollo respecto del resultado de las negociaciones de la Ronda de Doha. En esta sesión se recalcó la necesidad de que las nuevas oportunidades comerciales que han creado las negociaciones de la OMC se traduzcan en un crecimiento real de los ingresos de los países en desarrollo y de las familias de agricultores de esos países.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Jack Wilkinson, Presidente de la FIPA

Inauguró la sesión el Presidente de la FIPA diciendo que no sólo se están produciendo grandes cambios en el comercio mundial, sino también una revolución en el sector alimentario mundial. Los supermercados predominan en el sector alimentario, incluso en los países en desarrollo, y exigen que los agricultores de todo el mundo cumplan las normas europeas y norteamericanas sobre la trazabilidad y la inocuidad de los alimentos. En consecuencia, los agricultores deben organizarse, agrupando sus productos para la venta y demostrando que cuentan con sistemas adecuados de trazabilidad, pues de lo contrario podrían quedar fuera incluso de sus mercados internos. El Presidente Wilkinson insistió en que la OMC debe dejar espacio para que los agricultores se organicen. Es importante no solamente conseguir un buen acuerdo comercial para los agricultores del mundo entero, con especial atención a los de los países en desarrollo, sino también dejar a los países un margen de maniobra para que cumplan sus objetivos nacionales de política y establecer organizaciones y cooperativas de agricultores. Una única solución no es válida para todos. Es necesario que los gobiernos tengan flexibilidad para abordar los problemas concretos a los que se enfrentan. Es la única forma en que los beneficios del comercio se traduzcan en un crecimiento real de los ingresos de los agricultores, especialmente de los países en desarrollo, cuyos intereses son, supuestamente, el eje central de esta ronda de la OMC.

(b) India – Embajador ante la OMC Excmo. Sr. Ujal Singh Bhatia

El Embajador Bhatia subrayó que la agricultura significa desarrollo para la India. En la mayoría de los países en desarrollo, la existencia de la mayor parte de la población depende de la agricultura. Los agricultores tienen explotaciones pequeñas y escaso acceso a la tecnología, y las subvenciones que reciben del Gobierno son insignificantes. Para asegurar un resultado que favorezca el desarrollo en las negociaciones de Doha es necesario hacer cuando menos tres cosas, según el Embajador:

1. Reducir sustancialmente las subvenciones con efecto de distorsión del comercio.
2. Hacer más transparentes los regímenes de acceso a los mercados, especialmente en lo que respecta a la administración de los contingentes arancelarios, y reducir los tipos arancelarios elevados y complicados en los países desarrollados.
3 No establecer limitaciones a los países en desarrollo en sus medidas favorables al desarrollo encaminadas a proteger los precarios medios de subsistencia de sus agricultores frente a los aumentos bruscos de las importaciones.

El Embajador hizo un breve examen de los avances realizados hasta la fecha en las negociaciones:

- Competencia de las exportaciones: se han hecho progresos sustanciales. Las subvenciones a la exportación se habrán eliminado en 2013. Los datos referentes a otras formas de ayuda a la exportación no están completos, pero no plantean problemas.

- Ayuda interna: se llevará a cabo una importante reducción de las subvenciones internas con efectos de distorsión del comercio. Sin embargo, es fundamental establecer un mecanismo que asegure que no haya elusiones (no se ha prestado la debida atención a los pagos del compartimiento verde).

- Acceso a los mercados: no se ha resuelto la cuestión de los productos sensibles. No puede aplicarse una excesiva flexibilidad, pues eso anularía los beneficios derivados de las reducciones arancelarias. La simplificación arancelaria y los topes arancelarios son también aspectos importantes de las negociaciones.

- Productos industriales: los topes arancelarios propuestos para los países en desarrollo se cifran en torno al 20-30 por ciento. En la agricultura, los topes arancelarios permitidos a los países desarrollados son mucho más elevados, por lo que existe, por tanto, un desequilibrio. Se ha aceptado que los países en desarrollo asuman únicamente dos tercios de los compromisos de reducción de los países industrializados, pero se han de ultimar todavía las modalidades operativas a este respecto. No existe claridad en el grado de flexibilidad que se concederá a los países en desarrollo.

El Embajador Singh Bhatia concluyó que el objetivo que perseguía su país era obtener en las negociaciones resultados importantes que propicien el desarrollo. Sin embargo, no es posible todavía cuantificar esos resultados.

(c) Brasil – Representante Permanente Adjunto en Ginebra, Paulo Mesquita

El Brasil pretendía que el funcionamiento de la agricultura fuera más parecido al de otros sectores para que tuviera una importancia mayor en el desarrollo, indicó Paulo Mesquita en sus observaciones. En la Ronda Uruguay, la agricultura se integró en el sistema multilateral de comercio, pero con normas muy complicadas que no favorecen mucho la liberalización. En respuesta al Presidente de la FIPA sobre la necesidad de "un margen de maniobra", dijo que ya existe, pero que puede causar distorsiones. Por ejemplo, los límites a las subvenciones se basan en los resultados anteriores, debido a lo cual es en los países más ricos donde son mayores las asignaciones destinadas a las subvenciones. Los pagos anticíclicos sufragan la mayor parte de las subvenciones cuando los precios son bajos y, por tanto, impulsan el aumento de la producción cuando los precios están descendiendo. En los países desarrollados, las subvenciones pueden dar lugar a la adopción de sistemas superintensivos de producción y perjudicar al medio ambiente. En consecuencia, es esencial que en las subvenciones se dé más importancia al medio ambiente. Los países en desarrollo necesitan en esta Ronda un margen de maniobra para actuar en función de sus circunstancias especiales, ya que una gran parte de su población se dedica a la agricultura.

En relación con el acceso a los mercados, Mesquita dijo que en los países en desarrollo se está registrando un fuerte crecimiento de los mercados, pero que los elevados obstáculos arancelarios al comercio están impidiendo dicho crecimiento en los países desarrollados. Concluyó afirmando que los mercados regulados por contingentes arancelarios son complejos y faltos de transparencia.

(d) Comunidades Europeas – Director General de Agricultura y jefe del equipo de negociación de la OMC sobre la agricultura, Jean-Luc Demarty

Jean-Luc Demarty puso de relieve que la UE deseaba en las negociaciones de Doha un resultado positivo que tuviera en cuenta los intereses concretos de los países en desarrollo, ya que ésa era una ronda para el desarrollo. Era importante crear nuevas oportunidades comerciales para esos países, recordando al mismo tiempo que en gran parte el crecimiento futuro procederá del comercio Sur-Sur. El acceso libre de derechos y de contingentes para todas las exportaciones procedentes de los países menos adelantados era una parte importante del programa.

Todos los países tenían que hacer frente a la realidad política de que no era posible presentar a la nación un "paquete inaceptable", dijo Demarty. Para conseguir un resultado satisfactorio en la Ronda de Doha, la UE había hecho propuestas de reducciones sustanciales de la ayuda y la protección a la agricultura, a saber:

1. Un recorte del 80 por ciento de las subvenciones con efectos de distorsión del comercio si los Estados Unidos acceden a una reducción del 70 por ciento. Ésa es la horquilla máxima de la propuesta del G-21 y constituye el límite absoluto para la UE, que no irá más allá del 80 por ciento. Asimismo, no debe haber cambios en el "compartimento verde" que pongan en tela de juicio la reforma de la Política Agrícola Común (PAC). La UE acepta las propuestas africanas sobre el algodón.
2. Eliminación de todas las formas de ayuda a la exportación.
3. Mayor acceso a los mercados sobre la base del último documento preparado por Crawford Falconer, que multiplica de tres a cuatro veces lo que la UE estaba dispuesta a aceptar en sus propuestas de octubre de 2005. Sin embargo, antes de poder aceptar un acuerdo, la UE necesita obtener un resultado satisfactorio en el tema de las indicaciones geográficas.

(e) Estados Unidos – Jefe del equipo de negociación sobre la agricultura, Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales, Joseph Glaubir

A lo largo de todo el proceso de negociación agrícola, los Estados Unidos han hecho hincapié en el pilar del acceso a los mercados, dijo Glaubir. Un mejor acceso a los mercados es la base de los beneficios económicos mundiales. El orador reconoció que la liberalización del comercio puede ocasionar graves problemas de ajuste y afectar a los medios de subsistencia, especialmente en los países en desarrollo. En los Estados Unidos, la agricultura emplea a menos del 1 por ciento de la fuerza de trabajo, hecho que contrasta muy notablemente con la situación de los países en desarrollo, donde del 50 al 60 por ciento de la población se dedica a la agricultura. Esto ha dado lugar al establecimiento de una categoría de "productos especiales" y a un "mecanismo de salvaguardia especial (MSE)" para los países en desarrollo en las negociaciones, con el fin de atender sus preocupaciones en torno a los medios de sustento, la seguridad alimentaria y el desarrollo. Lo importante para los Estados Unidos es encontrar un equilibrio entre la atención de esas preocupaciones sobre los medios de sustento y los beneficios que pueden derivarse de las reducciones arancelarias.

Por ejemplo, hay estudios que indican que las aves de corral son un "producto especial" en muchos países en desarrollo. Ahora bien, si todos los países en desarrollo consideraran las aves de corral como un "producto especial", cabe preguntarse qué significaría eso el punto de vista de las reducciones arancelarias y del comercio. Asimismo, por lo que se refiere al MSE, nadie niega que sea necesario, pero la cuestión es con qué frecuencia se activaría y en cuánto se cifrarían los derechos adicionales (no por encima de los tipos consolidados en la Ronda Uruguay, según los Estados Unidos).

Con respecto a los restantes pilares, Glaubir entendía que desde julio de 2006 se habían hecho avances importantes en las negociaciones. En la competencia de las exportaciones, todavía no se ha alcanzado la convergencia sobre los créditos a la exportación, las empresas de comercio de Estado y la ayuda alimentaria. En cuanto a la ayuda interna, también se han hecho progresos notables, y se están discutiendo reducciones del 60 al 70 por ciento de la ayuda con efectos de distorsión del comercio, en comparación con una reducción del 20 por ciento en la Ronda anterior.

El negociador de los Estados Unidos concluyó que hay textos sobre la mesa y será en las horquillas y las flexibilidades de esos textos en las que se encontrará una solución negociada.

2. Preguntas y observaciones del público

Terminadas las exposiciones, gran parte del debate giró en torno al nuevo período de incertidumbre e inestabilidad que conoce la agricultura, a causa del cambio climático, los cambios estructurales en la demanda y la producción de biocombustibles. Los participantes querían disponer de un margen de actuación en la OMC para poder afrontar esa nueva situación. También se plantearon preocupaciones sobre los acuerdos de asociación económica de la UE por parte de los países ACP y se formularon preguntas acerca del algodón.

El jefe del equipo de negociación de los Estados Unidos sobre la agricultura, Joseph Glaubir, respondió que a mediados del decenio de 1990 los precios agrícolas alcanzaron niveles similares a los actuales, pero la diferencia es que ahora los biocombustibles son un fenómeno real que sostendrá los precios de los productos agrícolas en el futuro. Los precios elevados son hoy en día consecuencia de la demanda y no de una escasez de oferta. La producción de biocombustibles absorbe actualmente el 25 por ciento de la cosecha de maíz de los Estados Unidos y esa situación no se modificará.

El jefe del equipo de negociación de la UE sobre la agricultura, Jean-Luc Demarty, dijo que los agricultores son las principales víctimas del cambio climático, aunque es cierto que contribuyen a producirlo. La tendencia a introducir la ayuda a la agricultura desconectada contribuye a mitigar los efectos de la agricultura en el cambio climático. Desde los años noventa, la agricultura ha venido reduciendo en la UE la producción de gases de efecto invernadero alrededor del 10 por ciento. Demarty dijo que había habido algunas intervenciones de la audiencia sobre los efectos de la PAC en los países en desarrollo. Esas intervenciones se basaban en la situación que existía 15 ó 20 años atrás, pero la política ha

experimentado cambios notables y en la actualidad, el 68 por ciento de las importaciones agrícolas de la UE proceden de países en desarrollo.

Paulo Mesquita, Representante del Brasil en Ginebra, dijo que en las discusiones sobre el cambio climático y el transporte aéreo hay que tomar en consideración el balance de carbono de la producción y del transporte de un producto, y no sólo del transporte. En el caso de las exportaciones, el balance podría ser inferior al de la producción local en algunos países importadores. Mesquita exhortó a los países africanos que van a verse muy afectados por el cambio climático a que desarrollen su propio sector agrícola y que reduzcan sus importaciones procedentes de Europa. En cuanto al algodón, dijo que los Estados Unidos deben dar un paso más en la aplicación de la decisión del grupo especial de la OMC; el algodón ha pasado a tener una gran importancia simbólica en las negociaciones de la OMC.

El Embajador Bhatia de la India estuvo de acuerdo en que la agricultura ha entrado en una nueva fase de incertidumbre. El cambio climático afecta especialmente a los países que están menos preparados para soportarlo, que son los países en desarrollo. La agricultura es un sector estratégico, 700 millones de personas dependen de ella en la India y en su mayor parte se encuentran en los límites de la subsistencia. A su juicio, era esencial que no se limitara el margen de maniobra de los gobiernos para intervenir en su beneficio. Con respecto al algodón, la India apoyaba plenamente a los productores de algodón de África.

Otros comentarios de los asistentes se refirieron a la reforma de las políticas agrícolas nacionales, los acuerdos comerciales bilaterales, el predominio creciente de las empresas multinacionales en el comercio mundial, el nivel de ambición en las negociaciones del sector agrícola y el sector industrial, el efecto de los objetivos ambientales en las exportaciones de los países en desarrollo, la especial situación de los países ACP, la supervivencia de la agricultura en los países importadores netos de alimentos, y el doble rasero que se aplica a los productos nacionales y los productos importados, que tienen que hacer frente a los costos de normas fitosanitarias y normas sociales y ambientales más estrictas.

El Embajador Bhatia insistió en la aplicación de la no reciprocidad plena a los países en desarrollo en la reducción de los aranceles industriales y agrícolas, según lo acordado. Asimismo, el mandato dispone que debe buscarse algún tipo de paridad entre la apertura del mercado en la agricultura y en la industria.

Paulo Mesquita, Representante del Brasil, dijo que muchos exportadores también han de hacer frente a un doble rasero, con requisitos más estrictos que en el caso de los productos nacionales.

Jean-Luc Demarty afirmó que al aceptar el documento de Falconer como base de las negociaciones, la UE está dispuesta a aceptar un recorte arancelario como el que figura en la propuesta del G-20. Insistió, sin embargo, en el derecho legítimo de todos los países a prestar atención a su sector agrícola y a sus economías rurales, aunque no en una forma

que tenga efectos de distorsión. Así, la carne de vacuno sería considerada como producto sensible en la UE y seguiría gozando de un nivel razonable de protección arancelaria. La UE prefiere las negociaciones multilaterales a las negociaciones bilaterales.

Joseph Glaubir, de los Estados Unidos, dijo que la Ley Agrícola de los Estados Unidos de 2002 expira a la conclusión de esta campaña agrícola, de manera que el Congreso tiene que aprobar una nueva ley, se haya llegado o no a un acuerdo en Doha. Sin embargo, los responsables de las políticas de la Cámara de Representantes y del Senado han indicado que modificarían la legislación agraria para que cumpla las prescripciones de un posible acuerdo en Doha. Los Estados Unidos han firmado muchos acuerdos bilaterales durante los últimos 15 años; actualmente, sus vecinos del TLCAN, el Canadá y México, tienen una mayor participación en las importaciones y en las exportaciones de los Estados Unidos.

3. Conclusiones y camino a seguir

(a) Observaciones finales del Director General Adjunto de la OMC, Harsha Singh

En sus conclusiones, Harsha Singh dijo que los debates habían sido muy intensos, lo que demostraba que no se había perdido interés en la Ronda de Doha. Refiriéndose al título de la sesión, "Un acuerdo sobre la agricultura que favorece un desarrollo global", Singh indicó que todos habían estado de acuerdo en que la agricultura tiene gran importancia para el desarrollo y todos habían convenido en que el Programa de Doha para el Desarrollo tendría una relevancia especial a este respecto. Las ambiciones de los oradores y las intervenciones de la audiencia habían sido muy variadas. Si se considerara la ambición como los avances realizados en relación con la situación anterior, habría que aceptar que la ambición era grande. Sin embargo, la mejora del acceso a los mercados y de la capacidad era fundamental para el desarrollo.

La mayor parte de las preocupaciones planteadas en la sesión eran parte importante de las negociaciones sustantivas, afirmó el Sr. Singh. Eran éstas: las disposiciones especiales para los países menos adelantados, el acceso especial para los productos tropicales, la consideración de la erosión de las preferencias, la seguridad de los medios de subsistencia, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, encarnados en los productos especiales, y muchas otras.

El Director General Adjunto consideraba que el debate colectivo había sido más dinámico incluso que el de hacía tres semanas. Ello demostraba el impulso de las negociaciones –subrayó–, la cobertura del mandato, una ambición con equilibrio y sensibilidad a las peticiones de otros grupos. Afirmó que las negociaciones se encontraban en la fase final, con una orientación más adecuada. Por consiguiente, los agricultores debían mantener el interés en la Ronda. Por último, Harsha Singh manifestó que, en el contexto del calentamiento global, la OMC era un tratado jurídico que se ocupaba de cuestiones comerciales, pero debía mantener la coherencia con otros tratados internacionales para promover el desarrollo económico mundial de forma coherente. Para los problemas de alcance mundial no se necesitaban soluciones bilaterales, sino multilaterales.

G. ¿Qué función puede desempeñar la OMC en la lucha contra el cambio climático?, *Sesión organizada por DLA Piper UK LLP*

Informe redactado por DLA Piper UK LLP

Resumen

Los gobiernos internacionales han comenzado a adoptar un amplio conjunto de políticas para afrontar el cambio climático. Se trata de la subvención de las tecnologías verdes, la introducción de sistemas tributarios diferenciados; el desarrollo de sistemas de comercio de carbono y de etiquetado ecológico; y la elaboración de directrices de contratación tanto para las industrias como para los gobiernos. Muchos representantes del mundo académico y del derecho empiezan a preguntarse si algunas de esas políticas contravienen disposiciones de los Acuerdos de la OMC. En esta sesión se examinará si esas preocupaciones tienen razón de ser y se discutirán soluciones prácticas para resolver esos conflictos.

Objetivos de la sesión:

- *En esta sesión se examinarán los distintos tipos de políticas que se han adoptado para hacer frente al cambio climático y se planteará si las normas de la OMC respaldan o limitan esas políticas, y en qué medida lo hacen.*
- *Se analizará si la gravedad de la amenaza del cambio climático justifica la aplicación de políticas que pueden contravenir las normas de la OMC.*
- *Se pondrá en claro en qué aspectos pueden surgir diferencias y se indicará cómo atenuar esos conflictos.*
- *Se considerará si la OMC debería intervenir más activamente en la lucha contra el cambio climático a largo plazo.*

La primera exposición se refirió a las disposiciones actuales de la OMC sobre comercio y medio ambiente, se centró en los principales asuntos relacionados con el comercio y el medio ambiente que se han planteado ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC y examinó la marcha de las negociaciones que se están llevando a cabo en el Comité de Comercio y Medio Ambiente.

En la segunda exposición se examinó la posición de las CE ante el cambio climático, la contribución de la política comercial y el respaldo mutuo entre el comercio y el medio ambiente. Los planteamientos de la UE ante el cambio climático consisten en reducir las emisiones a escala mundial a través de un acuerdo internacional de reducción de emisiones, los mercados mundiales del carbono y la eficiencia energética y el uso de energías renovables. Por lo que se refiere a la contribución de la política comercial, el autor afirma que el multilateralismo es el mejor sistema para hacer frente a este problema mundial. En consecuencia, la función de la OMC se refiere a la liberalización de los bienes y servicios ambientales y a la relación entre la

OMC y los AMUMA. El objetivo de la CP-13 de la CMNUCC en Bali, en diciembre, consistía básicamente en establecer un marco general de alcance mundial basado en el principio de la responsabilidad común y diferenciada, y sería necesario integrar nuevos elementos esenciales en un marco adecuado y eficaz que permitiera evitar el cambio climático.

La tercera exposición se centró en el panorama de la energía y las emisiones mundiales, las políticas sobre el cambio climático y la energía relacionadas con el comercio y las funciones del sistema internacional de comercio.

La última exposición planteó la cuestión de si las medidas relativas al cambio climático, como los impuestos sobre el carbono y las normas de eficiencia energética, inciden negativamente en la competitividad. Se centró en las fugas de carbono desde el punto de vista de la tasa de importaciones y exportaciones de productos intensivos en energía en los Estados Unidos y la UE, así como en Asia oriental y China. En la exposición se examinaron también las medidas comerciales y las nuevas cuestiones conexas como el cambio climático y el comercio, la transferencia de tecnología a los países en desarrollo, las tecnologías para una energía limpia y su liberalización. Por último, el autor expuso algunas opciones para negociar un conjunto de medidas inocuas para el clima en el marco de la OMC.

1. Intervenciones de los panelistas

Moderó la sesión la Sra. Miriam González – Jefa de Comercio, DLA Piper UK LLP. La Sra. González introdujo el tema y reseñó los objetivos de la sesión.

(a) Dra. Doaa Abdel Motaal, Consejera, Oficina del Director General, Organización Mundial del Comercio

La Organización Mundial del Comercio y el medio ambiente: ¿aliados o enemigos?

Aunque nunca se ha producido una diferencia formal entre la OMC y un AMUMA, existe la preocupación de que ello pueda ocurrir en el marco vigente.

- Hubo algunas decisiones de grupos especiales del GATT (no adoptadas) (incluidas las referentes al asunto *Atún-delfín I y II*) que determinaban que el derecho comercial debía interpretarse y aplicarse estrictamente según el texto de los tratados comerciales, negando que fuera necesario remitirse a otras normas del derecho internacional como los AMUMA.

- Sin embargo, posteriormente, el Órgano de Apelación, en una serie de decisiones, ha rechazado tajantemente ese enfoque aislacionista de los grupos especiales del GATT anteriores a la OMC, sosteniendo que el derecho comercial debe interpretarse a la luz del derecho internacional público más amplio.

- El asunto *Chile – Pez espada*, que se suspendió antes de que se constituyera el Grupo Especial, ilustró el riesgo de resoluciones encontradas. En este caso, es probable que ambos órganos de solución de diferencias hubieran examinado si las medidas aplicadas por Chile eran conformes a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. El sistema de solución de diferencias de la OMC y el Tribunal Internacional del Derecho del Mar (ITLOS) podían haber llegado a conclusiones distintas sobre aspectos fácticos o sobre la interpretación de las disposiciones de la Convención.

- El informe del Grupo Especial emitido en septiembre de 2006 en la diferencia *Comunidades Europeas – Productos biotecnológicos* demuestra la confusión existente en torno a la relación entre la OMC y los AMUMA. La decisión final del Grupo Especial representa apartarse del respeto de la jurisprudencia que antes existía por los objetivos del desarrollo sostenible, el respaldo mutuo y dar preferencia a las soluciones multilaterales y raya en el rechazo general de que los AMUMA tengan un significado jurídico independiente en el contexto de la OMC.

En lo que respecta a la resolución del conflicto entre los AMUMA y la OMC, el resultado más ambicioso que se ha alcanzado hasta la fecha se consiguió en 1996, en las conclusiones del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC.

La resolución del conflicto entre los AMUMA y la OMC fue mencionada también como un elemento básico de negociación y fue objeto de mandato como tema de debate en el apartado i) del párrafo 31 de la Declaración Ministerial de Doha. Concretamente, los Miembros acordaron celebrar negociaciones sobre i) la relación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los AMUMA; ii) los procedimientos para el intercambio regular de información entre las secretarías de los AMUMA y los Comités pertinentes de la OMC, y los criterios para conceder la condición de observador; y iii) la liberalización del comercio de bienes y servicios ambientales.

Las negociaciones de la Ronda de Doha ofrecen a los Miembros una oportunidad para conseguir que las normas multilaterales que rigen el comercio respalden la política sobre el cambio climático. Las nuevas oportunidades consisten en las negociaciones sobre la liberalización acelerada del comercio de bienes y servicios ambientales –realizadas con miras a eliminar los aranceles y los obstáculos no arancelarios–, que podría servir para promover formas sostenibles de uso de la energía y del comercio. La reforma de las subvenciones, componente esencial de la liberalización de las negociaciones de la Ronda de Doha, puede ofrecer enseñanzas para el sector de la energía. A partir de la experiencia adquirida en las negociaciones sobre la agricultura y sobre la pesca, en futuras negociaciones sería posible estudiar la posibilidad de establecer disciplinas sobre las subvenciones a la energía en el marco de la OMC.

Muchos creen que el mandato del apartado i) del párrafo 31 es erróneo porque se refiere únicamente a las Partes en los AMUMA y descarta un resultado que pudiera modificar las normas de la OMC. Además, las negociaciones relativas a esa disposición en el marco de la

Declaración Ministerial de Doha se han centrado básicamente en las cuestiones de definición. Todos los Miembros están de acuerdo en que los bienes y servicios cuyo "uso final" tiene una finalidad ambiental son legítimos (tecnologías "de la etapa final de producción"). Eso es lo único en lo que existe consenso. Los países en desarrollo se han opuesto a incorporar los procesos y los métodos de producción en la definición por considerar que eso crearía un obstáculo *de facto* para ellos, pues solamente los países más ricos tienen los recursos financieros y técnicos necesarios para cumplir normas estrictas. Las emisiones de dióxido de carbono durante el proceso de producción y su impacto en el cambio climático sólo podrían reconocerse si los procesos y métodos de producción se tuvieran en cuenta en la definición de bien ambiental. Los Miembros también discrepan sobre la conveniencia de incluir los productos ambientalmente preferibles, por ejemplo, los productos eficientes desde el punto de vista energético, como bienes ambientales, en parte porque para eso se necesitaría una lista dinámica, dado que las tecnologías se actualizan y mejoran permanentemente.

La relación entre los AMUMA y el régimen del comercio internacional también se ha considerado en otros organismos fuera de la OMC, concretamente en el contexto del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y en relación con AMUMA concretos, como el Protocolo sobre Seguridad de la Biotecnología. Cabe pensar que los esfuerzos encaminados a fortalecer el proceso de adopción de decisiones sobre el medio ambiente en las Naciones Unidas podrían conducir a tomar medidas más decididas en asuntos pertinentes para la OMC.

El Director General actual de la OMC ha preconizado un nuevo "consenso de Ginebra", que estreche la relación de la OMC con otros elementos de la estructura institucional internacional. Ha manifestado también que "no hay duda de que una mayor coherencia entre los diferentes órganos de derecho internacional, y más concretamente entre los regímenes del comercio y el medio ambiente, mejoraría el sistema de gobernanza mundial".

(b) Ditte Juul Joergensen – Jefa de la Unidad de Desarrollo Sostenible, DG Comercio, Comisión Europea

El comercio y el cambio climático: el enfoque de la UE

El enfoque del cambio climático que ha adoptado la UE tiene como finalidad conseguir compromisos más amplios de reducción total de las emisiones por parte de los países desarrollados; promover una contribución más equitativa y eficaz de otros países, reduciendo la intensidad de emisión de gases de efecto invernadero del desarrollo económico; ampliar el mercado del dióxido de carbono; reforzar la cooperación sobre la investigación, desarrollo, difusión, puesta en marcha y transferencia de tecnología; potenciar los esfuerzos encaminados a la adaptación, especialmente los instrumentos de gestión del riesgo, la financiación y las tecnologías de adaptación; afrontar la cuestión de las emisiones de la aviación internacional y del transporte marítimo; reducir las emisiones originadas por la deforestación y aumentar los sumideros mediante la ordenación forestal sostenible y las prácticas de uso de la tierra.

Por lo que se refiere al comercio de emisiones y el mercado mundial del carbono, la UE tiene la firme decisión de poner en marcha un mercado mundial del carbono para hacer frente al cambio climático. La Comisión Europea está preparando un examen de su sistema de comercio de emisiones. El comercio de emisiones no comporta nuevos objetivos ambientales, pero permite una observancia menos costosa de los objetivos establecidos en el marco del Protocolo de Kyoto (actualmente, más de 160 países que representan más del 90 por ciento de la población mundial pueden participar en el mercado emergente del carbono ya sea a través del sistema de comercio de emisiones o mediante los mecanismos del Protocolo de Kyoto basados en proyectos).

En cuanto a los países en desarrollo, el comercio de emisiones de la UE prevé su participación en actuaciones concretas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a través del mecanismo para un desarrollo limpio (MDL). Las empresas europeas comprendidas en el sistema de comercio de emisiones de la UE podrán convertir los créditos obtenidos mediante los proyectos de aplicación conjunta y del MDL para usarlos en el cumplimiento de los compromisos que hayan contraído en el marco del sistema de comercio. La aplicación conjunta permitirá llevar a cabo proyectos en otros países industrializados con los objetivos de Kyoto.

El MDL se aplicará en países que no tengan objetivos, es decir, en países en desarrollo. Una de las condiciones de la emisión de créditos respecto de las reducciones conseguidas es que los proyectos del lugar a beneficios mensurables y a largo plazo en la lucha contra el cambio climático.

Contribución de la política comercial: Los Miembros de la OMC deberían acordar la apertura del mercado de productos vinculados específicamente con la lucha contra el cambio climático. Deberían convenir en suprimir los aranceles que gravan productos esenciales relacionados con el cambio climático. Se están manteniendo negociaciones en el Comité de Comercio y Medio Ambiente en Sesión Extraordinaria de la OMC para acordar una lista de productos que estarían sujetos a dicha liberalización. La UE considerará también esta cuestión en las negociaciones en curso para la concertación de acuerdos de libre comercio.

Las normas de la OMC y los AMUMA: El objetivo general de este mandato es fortalecer el respaldo mutuo entre el comercio y el medio ambiente. Una sugerencia concreta es la de conceder automáticamente la condición de observador a los AMUMA que lo soliciten y que cuando se aborden cuestiones que guarden relación con un AMUMA determinado, los comités y grupos especiales de la OMC recaben la opinión especializada del mismo. Mejorar el intercambio de información entre las secretarías de los AMUMA y los comités pertinentes de la OMC es otra sugerencia que contribuiría a garantizar la coherencia y el respaldo mutuo entre el comercio y el medio ambiente.

Ordenación forestal sostenible: esta cuestión se aborda como parte de las relaciones bilaterales en el marco del programa sobre Aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestales (FLEGT). El Plan de Acción del programa FLEGT propone la concertación de acuerdos

de asociación voluntarios entre la UE y determinados países productores de madera (países asociados del FLEGT).

Finalmente, el autor afirma que se requiere una actuación coherente en el ámbito de las políticas ambientales y comerciales, tanto a nivel nacional como internacional. Es preciso intensificar los esfuerzos en las negociaciones relacionadas con el medio ambiente que se están llevando a cabo en el marco del PDD.

Todo ello ha de situarse en el contexto del programa más general de desarrollo sostenible, incluso las preocupaciones sobre el desarrollo. Existen varios instrumentos –la responsabilidad común pero diferenciada en el contexto ambiental, el trato especial y diferenciado en la OMC, la asistencia relacionada con el comercio y la asistencia de carácter más general y en el marco del Protocolo de Kyoto, el MDL– que pueden contribuir a la inversión y la transferencia de tecnología en relación con el cambio climático.

(c) Ricardo Meléndez-Ortiz – cofundador y Director Ejecutivo, Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)

Adecuar el sistema internacional de comercio a los fines: administrar el comercio en el contexto del cambio climático y la transición a la energía sostenible

Las hipótesis sobre el panorama de la energía y las emisiones a escala mundial

El comercio mundial está dominado por las importaciones y exportaciones de petróleo y gas. Se considera que la evolución de las tecnologías renovables y la expansión mundial de la producción y el comercio de agrocombustibles abrirán nuevas perspectivas en el comercio de la energía a nivel multilateral. Además, las emisiones relacionadas con la energía representan más del 80 por ciento de las emisiones mundiales de dióxido de carbono causantes del cambio climático.

or otro lado, las energías fósiles seguirán siendo la fuente predominante de energía hasta 2030, y entre 2004 y 2030 representarán el 83 por ciento del aumento global de la demanda energética, a pesar del aumento de las energías renovables. Las energías renovables no hidráulicas también crecerán con rapidez, aunque a menor escala. Por último, la importancia de la biomasa disminuirá ligeramente, ya que los países en desarrollo consumen cada vez más energía comercial moderna.

En definitiva, la energía será el elemento central de la mitigación del cambio climático en el que probablemente se centrarán las políticas. El sector energético seguirá siendo la principal fuente de emisiones de gases de efecto invernadero, que aumentarán en los países en desarrollo. En consecuencia, habrá modificaciones en la estructura de la producción y el comercio y se intensificará la producción de bienes y servicios.

Las políticas sobre el cambio climático y la energía relacionadas con el comercio

Según el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, las partes deberán adoptar medidas para reducir la emisión de gases de efecto invernadero, tanto aumentando la eficiencia energética como fomentando la agricultura sostenible. Para conseguir estos objetivos existen políticas relacionadas con el comercio, como las medidas de carácter reglamentario, fiscal, y basadas en el mercado, y la concesión de incentivos. Las medidas reglamentarias pueden dividirse en normas sobre eficiencia energética y normas, reglamentos y objetivos sobre las energías renovables. En la mayor parte de los países de la OCDE ya se han adoptado normas sobre la eficiencia energética, pero no está claro que se puedan establecer normas sobre los métodos de producción y los procesos que no afecten a las características de los productos finales. Por lo que respecta a los reglamentos, normas y objetivos relacionados con la energía renovable, se han convertido en un requisito para los productores de energía y los generadores de electricidad en virtud de las leyes de suministro y las obligaciones relativas a las energías renovables. Sin embargo, no está claro que las empresas productoras de energía proveedoras a nivel internacional estén sujetas a esas prescripciones.

Las medidas fiscales pueden ser de tres tipos principales. El primero es la fiscalidad interna de la energía y el carbono, que se aplica en pocos países y no plantea preocupaciones en tanto en cuanto se respeten los principios del trato nacional y la no discriminación. El segundo es la fiscalidad de la energía y el carbono sobre las importaciones o exportaciones, que todavía no se aplica; no está claro si se puede efectuar el ajuste de los impuestos indirectos sobre los insumos no incorporados durante el proceso de producción de las mercancías. Por último, hay que mencionar las subvenciones y los mecanismos de ayuda interna, algunos de los cuales están prohibidos en virtud del Acuerdo SMC.

Las medidas basadas en el mercado y los incentivos consisten en el comercio de emisiones, la aplicación conjunta y el mecanismo para un desarrollo limpio. Tales medidas ya se han introducido en países en desarrollo y desarrollados; la reducción de los aranceles sobre los bienes y servicios con bajas emisiones de carbono y las negociaciones están todavía en curso en la Ronda de Doha; según el Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC en las decisiones de contratación pública se pueden considerar factores no económicos.

Funciones del sistema internacional de comercio

Cabe señalar tres funciones principales: de reglamentación, de estimulación e incentivación, y de arbitraje.

1. Reglamentación:

    - Subvenciones a la energía. Dado que no existen disciplinas concretas ni negociaciones en marcha, en su mayor parte se destinan a ramas de producción

o sectores concretos. En consecuencia, su reforma será probablemente un objetivo a medio o largo plazo.

- Normas y etiquetado. Las normas de la OMC aplicables al sector privado y las normas obligatorias deben ser aclaradas y se han de asegurar la no discriminación y los efectos mínimos de distorsión del comercio.
- Fiscalidad de la energía y el carbono. Con arreglo al Acuerdo SMC, las importaciones de productos "similares" pueden gravarse con el equivalente de impuestos internos. Sobre la base del principio del destino de la fiscalidad internacional, se pueden ajustar los impuestos indirectos en frontera siempre que el impuesto se base en los insumos materialmente incorporados. Además, es preciso aclarar las normas de la OMC sobre el ajuste fiscal en frontera.

2. Estímulo e incentivación:

- Acceso preferencial a los mercados de los bienes y servicios que causan emisiones reducidas de carbono: las negociaciones sobre la liberalización de los bienes y servicios ambientales ofrecen oportunidades, por ejemplo, el equipo de lucha contra la contaminación y las tecnologías de captación de carbono. Los retos que se han de afrontar guardan relación con la evolución de las tecnologías, los obstáculos no arancelarios y los productos agrícolas, la transferencia de tecnología, las normas sobre la eficiencia energética, los bienes de uso único y de doble uso, los efectos sobre las ramas de producción nacionales y sobre los ingresos procedentes de los aranceles, la aclaración de la cobertura de productos, los códigos del SA y las designaciones de los productos y su priorización para el MDL. Existen tres modelos posibles para un conjunto de medidas relacionadas con el clima: el avance de la liberalización en la Ronda de Doha, un acuerdo del tipo del ATI en el marco del "todo único", y un acuerdo plurilateral similar al Acuerdo sobre Contratación Pública al margen del "todo único".
- Discriminación positiva en las subvenciones a la energía.

3. Arbitraje:

- Las principales cuestiones referentes a este aspecto son las medidas unilaterales con efecto de distorsión del comercio (por ejemplo, las medidas antidumping), las medidas fiscales en frontera y la "huella de carbono" y el comercio internacional. La cuestión principal es la de cómo abordar la práctica comercial creciente de utilizar las emisiones de CO2 y la huella de carbono, como las ocasionadas por el transporte internacional, para alentar, o no desalentar, que se originen.

(d) Mani Muthukumara: Economista superior especializado en asuntos ambientales del Departamento del Medio Ambiente del Banco Mundial

¿Va a entrar en juego el comercio? Utilizar el comercio internacional en aras de los objetivos relacionados con el cambio climático

Las principales medidas relacionadas con el cambio climático son los impuestos sobre el carbono y las normas sobre la eficiencia energética. El impuesto sobre el carbono es una medida fiscal que grava las emisiones de carbono de los combustibles. Aumenta el costo de los insumos contaminantes y puede elevar de forma significativa el costo de producción, recortando los beneficios, ya sea reduciendo los márgenes, las ventas, o ambas cosas. Los efectos de ese impuesto son distintos en los diferentes sectores de la economía debido a las diferentes combinaciones de insumos y perfiles de emisión. Las subvenciones y otras exenciones aplicadas a las industrias intensivas en energía pueden superar las desventajas derivadas de la aplicación del impuesto sobre el carbono. En definitiva, estos impuestos no inciden negativamente en la competitividad.

En cambio, las normas sobre la eficiencia energética, que pueden definirse como medidas de reglamentación, sí afectan a la competitividad. El costo y el tiempo necesarios para cumplir los diferentes requisitos pueden aumentar el costo de los productos objeto de comercio internacional. Sin embargo, como la reglamentación puede aplicarse en principio tanto a las importaciones como a los productos de fabricación nacional, es posible contrarrestar en cierta medida los efectos sobre el comercio en los países con normas más estrictas.

Con respecto a la fuga de carbono, el posible traslado de algunas industrias que emiten cantidades importantes de carbono a países en desarrollo y los mayores impactos sobre las corrientes comerciales como consecuencia de la modificación de los precios puede originar una fuga del orden de del 5 al a 20 por ciento. El emplazamiento depende de los precios relativos de la energía, los costos de la tierra y la mano de obra y el acceso a las materias primas y los mercados. La convergencia de la proporción entre importaciones y exportaciones indica una cierta fuga de industrias que emiten grandes cantidades de carbono o intensivas en energía. El traslado de industrias puede deberse en parte a las políticas relacionadas con el cambio climático. La proporción sigue siendo superior a 1 en los países en desarrollo, lo que indica que continúan siendo importadores netos de productos intensivos en energía.

La aplicación de medidas comerciales se prevé en los apartados b) y g) del artículo XX, que permiten a los Miembros de la OMC justificar tales medidas cuando son necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, o cuando están relacionadas con la conservación de recursos naturales agotables. En los demás casos, el país que prohíba productos procedentes de otros países en los que no existen restricciones respecto del carbono o que imponga aranceles sobre dichas medidas podría infringir las normas de la OMC. Esto es aplicable cuando las medidas no se utilizan de forma arbitraria ni injustificable.

La transferencia de tecnología a los países en desarrollo es esencial para reducir la intensidad energética de la producción. La reducción de los obstáculos no arancelarios en el marco de la Ronda de Doha podría propiciar una difusión más rápida de tecnologías básicas.

En cuanto a las tecnologías de energía limpia, los efectos de la liberalización del comercio pueden ser razonables, incluso en un reducido subconjunto de tecnologías de energía limpia y un grupo determinado de países. Hay que indicar que el análisis no tiene en cuenta otros obstáculos derivados de los derechos de propiedad intelectual, las políticas de los gobiernos con efectos de distorsión y los obstáculos a la inversión, que, como se ha demostrado en situaciones concretas, siguen obstaculizando la difusión de la tecnología.

H. Cómo pueden contribuir las asociaciones entre empresas y ONG a la conservación y la sostenibilidad de los medios de subsistencia: Examen de las experiencias de África y América Latina, *Sesión organizada por Rainforest Alliance*

Informe redactado por Rainforest Alliance

Resumen

En esta sesión se dio a conocer la experiencia de una ONG internacional –Rainforest Alliance– en la cooperación con empresas para encauzar la globalización mediante el fomento de la agricultura sostenible, la reducción de la pobreza, la conservación de los recursos naturales y la protección de la biodiversidad.

Las tres exposiciones sobre el tema, realizadas desde el punto de vista de una ONG, una empresa y un agricultor africano, suscitaron un animado debate. Entre las numerosas cuestiones planteadas cabe mencionar el lavado de imagen verde, la mano de obra infantil, los costos de la certificación, el aprovechamiento de los conocimientos tradicionales, la posibilidad de servir de ejemplo para otras industrias, etc.

La audiencia agradeció la información y demostración prácticas y sencillas de los expertos mediante ejemplos que demuestran que es posible encauzar la globalización de forma sostenible.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Roland Higgins, asesor de políticas de Rainforest Alliance

¿Qué es Rainforest Alliance?

Roland Higgins hizo una exposición completa de las diversas actividades de Rainforest Alliance. La labor de esta ONG internacional consiste en transformar las prácticas de uso de la tierra y empresariales y la conducta de los consumidores.

Rainforest Alliance se fundó en 1987 y fue la primera organización en poner en práctica un programa de certificación de la ordenación forestal responsable. Posteriormente, contribuyó a crear el conocido y respetado Consejo de Administración Forestal (FSC). En 1992 utilizó principios óptimos de gestión similares para crear en América Latina, junto con una coalición de ONG ecologistas, un programa de certificación de la agricultura sostenible. Rainforest Alliance está presente en más de 50 países de todo el mundo, con personal destacado en los Estados Unidos, América Central, Europa e Indonesia. El presupuesto de la organización del año pasado ascendió a 16 millones de dólares EE.UU.

Higgins destacó tres esferas de competencia de Rainforest Alliance:

Actividad forestal sostenible

El programa de certificación de Rainforest Alliance, SmartWood, se estableció en 1989 para certificar prácticas forestales responsables y ahora proporciona diversos instrumentos de certificación. En enero de 2007, las tierras forestales que, según la certificación de Rainforest Alliance, cumplían las normas del FSC sobrepasaban los 100 millones de acres, alrededor de la mitad de la cifra total del FSC, con un aumento del 50 por ciento con respecto al año anterior. Entre las empresas que compran productos certificados por Rainforest Alliance figuran Gibson Guitar, la papelera Domtar y Klabin.

Agricultura sostenible

La misión del programa de agricultura sostenible es integrar la agricultura productiva, la conservación de la biodiversidad y el desarrollo humano. Los agricultores, empresas, cooperativas y propietarios de tierras que participan en el programa cumplen normas sociales y ambientales completas y rigurosas. Hasta la fecha se ha certificado la sostenibilidad de casi 350.000 hectáreas de tierras de cultivo, alrededor de 10.000 explotaciones, en las que se cultivan productos como bananos, café, cítricos, cacao, té y flores. El programa certifica el 1,3 por ciento de la producción mundial de café y el 18 por ciento de la de bananos. Las empresas asociadas en el programa de agricultura son Kraft, Chiquita, Tchibo, KLM airlines, Wholefoods, Nespresso, Innocent Drinks y muchas otras.

Turismo sostenible

En la esfera del turismo sostenible, Rainforest Alliance ha creado la Red de Turismo Sostenible de las Américas, una red de sistemas nacionales de certificación que acuerdan normas básicas y comparten una plataforma de comercialización. Rainforest Alliance no certifica operaciones turísticas, sino que impulsa prácticas turísticas sostenibles alentando a los operadores turísticos a proporcionar paquetes sostenibles y preparando a operadores turísticos pequeños y medianos de América Central a aplicar las mejores prácticas de gestión.

Rainforest Alliance Certification es un auditor independiente de la gestión agrícola o forestal. Se trata de un proceso estrictamente voluntario y no gubernamental; sus directrices son muy completas y contienen un conjunto equilibrado de consideraciones ecológicas, económicas y sociales. Cuando las operaciones agrícolas y forestales cumplen las directrices se les otorga el sello de aprobación, que a su vez garantiza a los consumidores que los productos cumplen los criterios de sostenibilidad del auditor.

Rainforest Alliance es miembro fundador de ISEAL, una asociación de todas las ONG de certificación y acreditación que se ocupa de establecer las mejores prácticas y normas para los sistemas de certificación.

La certificación de Rainforest Alliance se centra en la gestión agrícola; las explotaciones tienen que demostrar que cumplen las normas y siguen un proceso constante de mejora. Los productores certificados mejoran la gestión agrícola integral, protegen los bosques y la vida silvestre, reducen la contaminación del agua y el uso de productos químicos, disminuyen y reciclan los desechos agrícolas, aumentan la productividad y calidad al tiempo que bajan los costos, dispensan a sus trabajadores un trato justo y ejercen un influjo ambiental y social positivo en su comunidad.

Se encontrará más información sobre Rainforest Alliance en la dirección www.rainforest-alliance.org.

(b) Boers Brita Westelius, Manager EU Category Communications, Coffee, Kraft Foods

La sostenibilidad en Kraft Foods: el ejemplo del café

El Sr. Boers Brita Westelius ofreció información general sobre la colaboración entre Rainforest Alliance y Kraft Foods, centrada en el café.

El objetivo general del programa sostenible de Kraft es trabajar de forma integral y prestar atención a los tres pilares del desarrollo sostenible, es decir, los elementos ambientales, económicos y sociales. El sistema ha de ser también sostenible para todas las partes involucradas en la cadena, desde el agricultor al consumidor.

Kraft colabora con Rainforest Alliance desde 2003. Su decisión de trabajar con esta ONG se fundamentó en diversas razones, pero principalmente en el hecho de que el programa de Rainforest Alliance se ajusta a las necesidades de la empresa en los siguientes aspectos:

1. Certificación de todos los orígenes y tamaños de explotaciones posibles
2. Sistema de fijación de precios
3. Calidad

Kraft llevó a cabo su primer programa sobre el café sostenible en 1993, encaminado inicialmente a mejorar la calidad del café del Perú. En 2003, Kraft comenzó a colaborar con Rainforest Alliance. Dos años después, estaba en condiciones de ofrecer el primer café totalmente certificado por Rainforest Alliance en sus puntos de venta al por menor de Francia, Suecia, Italia y el Reino Unido. En 2006, Kraft compró el primer café etíope procedente de plantaciones certificadas por Rainforest Alliance. Ese mismo año, firmó también un acuerdo europeo con McDonalds para poner en el mercado café de la marca Kraft fabricado con productos procedentes de explotaciones certificadas por Rainforest Alliance.

Desde entonces, el volumen de café cultivado en plantaciones certificadas por Rainforest Alliance que compra Kraft Foods ha pasado de 2.500 toneladas en 2004 a 6.500 toneladas un año después, y alcanzó la ingente cifra de 12.000 toneladas en 2006. Actualmente, Kraft compra casi la mitad del café certificado por Rainforest Alliance que se vende en el mercado mundial.

El orador confirmó el compromiso de Kraft de seguir avanzando por el camino de la sostenibilidad ... en colaboración con Rainforest Alliance.

(c) Julius Ng'ang'a, coordinador en materia de sostenibilidad del grupo cafetero de Kenya, ECOM

Los problemas de los cultivadores africanos de café para aplicar prácticas sostenibles en el cultivo del café y acceder a buenos mercados

Julius Ng'ang'a facilitó información general sobre la función y la importancia de la producción de café en África, donde lo cultivan principalmente pequeños productores desde hace más de un siglo. Aunque durante los últimos 20 años ha disminuido la producción, el café sigue siendo muy importante para la economía de África.

El orador puso de relieve los problemas con los que tropiezan los cultivadores de café, analizando los retos socioeconómicos, ambientales, institucionales y gubernamentales, y relacionados con la sostenibilidad.

Entre los problemas que se señalaron hay que mencionar que la mayoría de los agricultores no tienen tamaño suficiente para cumplir en forma equitativa y adecuada las normas establecidas en materia de producción y comercio y que dependen de las ventas para conseguir el flujo de efectivo necesario. Otros problemas son la falta de servicios de crédito y los bajos rendimientos del café.

Los bajos precios del café y su fluctuación en función de la oferta y la demanda mundial es un grave problema para los cultivadores africanos. Bajos precios significan bajos ingresos, lo cual hace más difícil que las familias campesinas puedan satisfacer sus necesidades básicas. Otro problema importante es la excesiva dependencia de los mercados de exportación y el escaso valor que se añade en origen.

Entre los problemas ambientales que se subrayaron hay que destacar la deforestación y la pérdida de fertilidad del suelo. Por otra parte, parece que los efectos del cambio climático ya se están dejando sentir en las actividades agrícolas y están ocasionando un aumento de los costos de producción del café.

También se resaltó que el control de los gobiernos y la existencia de juntas monopolísticas para la molienda y la comercialización habían reducido los beneficios durante muchos años. La influencia de los gobiernos en las instituciones de agricultores también redundaban en una mala gestión de las asociaciones de campesinos, en el pago de precios bajos o en el retraso de los pagos y, lo que era peor, en el impago del café. La acumulación de deudas provocaba la quiebra de las cooperativas.

La división constante de las unidades de producción que da lugar a explotaciones cuyo tamaño las hace cada vez más antieconómicas es otro problema que hay que afrontar.

El orador destacó el hecho de que las prácticas sostenibles de cultivo del café comportan costos adicionales por los servicios de formación y extensión, por la mejora de la trazabilidad y los registros agrícolas y por la certificación, así como por las constantes mejoras exigidas.

Entre las limitaciones y problemas se subrayó también que solamente un porcentaje del café certificado se vende como tal y que no se garantizan precios más elevados. Por otra parte, los campesinos africanos recurren a la certificación múltiple, muy costosa, para tener más oportunidades de vender el café como producto certificado.

Se considera que las iniciativas de cooperación, como la que se describió entre productores, ONG y el sector empresarial, son el camino a seguir para un futuro sostenible ... también para los cultivadores africanos.

2. Preguntas y observaciones del público

Las exposiciones fueron seguidas de un debate y un intercambio de pareceres muy animados durante 45 minutos. Se abordaron cuestiones como los retos de potenciar la sostenibilidad y los riesgos inherentes al lavado de imagen verde (utilizando el ejemplo de WalMart). Algunas preguntas y conclusiones se centraron en torno a los incentivos y los precios ventajosos, particularmente respecto de los precios al por menor. Otros aspectos que se trataron fueron la mano de obra infantil, los costos de la certificación, el aprovechamiento de los conocimientos tradicionales, la posibilidad de servir de ejemplo para otras industrias, etc.

3. Conclusiones y camino a seguir

Los participantes consideraron que la sesión había tenido una importancia especial en el programa porque se habían presentado ejemplos concretos y positivos de la manera en que la cooperación entre las empresas y las ONG puede servir para encauzar la globalización y alcanzar la sostenibilidad.

Se recomienda que la OMC organice más sesiones concretas y orientadas a la búsqueda de soluciones en su Foro Público. También se señaló que las empresas y el comercio no ocupan un lugar suficientemente destacado en el programa.

La delegación de Rainforest Alliance celebró las oportunidades de cooperación que ofrece el Foro e indicó su propósito de participar en el del próximo año. Rainforest Alliance presentará una propuesta para una nueva sesión de grupo, que sea informativa y viva.

I. Comercio y cambio climático: ¿peligro u oportunidad?, *Sesión organizada por el Centro para el Derecho Ambiental Internacional, Amigos de la Tierra Europa, Instituto Alemán de Desarrollo, Foro de ONG Alemanas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Germanwatch, Greenpeace, Foro Internacional sobre Globalización*

Informe redactado por Greenpeace y Amigos de la Tierra Europa

Resumen

El cambio climático es la amenaza más grave a la que se enfrenta el mundo. Sin embargo, el debate sobre el comercio y el cambio climático es todavía reciente. En el examen de la contribución del comercio al problema y de la función que podría cumplir para luchar contra el cambio climático, la sesión puso de manifiesto que la liberalización del comercio agrava el cambio climático y que la OMC no está bien preparada para identificar y proporcionar incentivos flexibles para adoptar las tecnologías más eficientes en la lucha contra el cambio climático.

Con el fin de ofrecer la máxima flexibilidad en la aplicación de medidas para combatir el cambio climático deben terminar los esfuerzos de los países desarrollados por imponer un régimen energético mundial a los países en desarrollo. En las negociaciones sobre los servicios relacionados con la energía, los países desarrollados deben dejar de presionar en favor de la liberalización de los mercados de la energía de los países en desarrollo. Ampliar el poder de la OMC en la política sobre la energía y el clima no sería una buena opción política.

1. Intervenciones de los panelistas

Moderó la sesión Daniel Mittler, asesor político, Greenpeace International.

(a) Vicente Paolo B. Yu III, Centro del Sur

El desarrollo, el comercio y la política sobre el cambio climático

Vicente Paolo B. Yu dijo que el debate sobre el cambio climático está fragmentado. En su alocución sobre "El desarrollo, el comercio y la política sobre el cambio climático" situó el contexto e hizo hincapié en un enfoque de desarrollo.

Yu subrayó que cuando se habla del cambio climático hay que ser conscientes de que muchos países en desarrollo aún están marginados en el escenario mundial: todavía existen grandes desequilibrios económicos y problemas sociales y conflictos derivados de la pobreza. Hay grandes disparidades entre el Norte y el Sur por lo que respecta a las huellas ecológicas y en un debate sobre el cambio climático es preciso tener en cuenta estas diferencias. Es preciso perseguir con un empeño mucho mayor la equidad y la reducción de la pobreza para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Para afrontar problemas mundiales como el cambio climático es necesario adoptar un enfoque mundial. Para que las actuaciones a nivel nacional sean realmente eficaces requieren un marco normativo internacional favorable. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) puede ser la base de una actuación multilateral sobre el cambio climático, pero se ha de asegurar la coherencia para el desarrollo sostenible en la estructura de la política económica y social internacional relacionada con el comercio, la financiación, la deuda, el empleo, la cooperación para el desarrollo, la salud y la ayuda humanitaria.

Según Yu, los conceptos básicos de un marco normativo para el desarrollo y el cambio climático son, en primer lugar, hacer operativo el principio de Río de "responsabilidades comunes pero diferenciadas" y, en segundo lugar, establecer una estructura internacional de política económica propicia y un marco para el desarrollo sostenible de los países en desarrollo. Los países desarrollados deberían reducir realmente los gases de efecto invernadero y avanzar más allá de los compromisos de Kyoto (mitigación), para impedir un calentamiento mundial superior a 2 grados centígrados (en comparación con los niveles preindustriales) y, asimismo, ayudar a los países en desarrollo, especialmente los pequeños estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados, a hacer frente a los efectos del cambio climático mediante una financiación compensatoria para los procesos de adaptación.

Para conseguir esa estructura internacional de política económica propicia, los países desarrollados deben dejar espacio para el desarrollo sostenible de los países en desarrollo, para lo cual es necesario que:

- les permitan el necesario margen de actuación con miras al desarrollo, para que puedan aplicar con flexibilidad sus políticas industrial, comercial, financiera y económica;
- apoyen la cooperación multilateral en materias tales como la financiación del desarrollo, el alivio de la deuda, la ayuda humanitaria, la prevención y mitigación de catástrofes y riesgos y la transferencia de tecnología;
- se ocupen de las preocupaciones de los pequeños estados insulares en desarrollo y de los países menos adelantados considerándolas como una prioridad urgente a escala mundial; y
- impulsen la cooperación e integración Sur-Sur en los ámbitos del desarrollo y del cambio climático.

La política comercial tiene que ofrecer la flexibilidad y el margen de actuación necesarios para perseguir el desarrollo. Actualmente, en las negociaciones de la OMC se está desarrollando un intenso debate entre los países desarrollados y en desarrollo en torno al papel, la conveniencia y el grado de la liberalización del comercio frente al margen de actuación que se podría permitir para aplicar políticas de desarrollo inocuas para el clima (por ejemplo, unas estructuras arancelaria y de subvenciones apropiadas para promover la diversificación económica de los países en desarrollo, su capacidad de oferta y un mayor acceso a los mercados de los países ricos). El régimen del Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio de la OMC limita la capacidad de potenciar las

corrientes de tecnologías inocuas para el clima hacia los países en desarrollo en condiciones que les permitan adaptar, innovar y producir dichas tecnologías. Yu instó a encontrar los medios para superar esas limitaciones.

Yu enumeró muchas otras políticas que podrían formar parte de un marco normativo integrado para el desarrollo y el cambio climático. Estas medidas nacionales y mundiales de adaptación al cambio climático deberían orientarse a reducir al mínimo los riesgos y aumentar las oportunidades de desarrollo, especialmente en los países en desarrollo y sus comunidades más pobres. Las políticas deberían destinarse a las organizaciones de base, basarse en enfoques comunitarios y utilizar prácticas sostenibles –en los ámbitos de la energía, la agricultura, la gestión de los recursos naturales, la protección del medio ambiente, etc.–, para reducir el consumo y la producción no sostenibles. Es necesario elaborar un marco normativo internacional para utilizar y compartir de manera equitativa bienes públicos mundiales como el agua y la energía. Se debería respaldar con medidas adecuadas el desarrollo de la capacidad de demanda y oferta internas de productos, tecnologías y servicios inocuos para el clima (incluida la energía renovable), tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Es necesario facilitar la transferencia no comercial de tecnologías, productos y servicios inocuos para el clima a los países en desarrollo, con un conjunto de políticas apropiadas para que los países en desarrollo receptores puedan introducir innovaciones en las tecnologías transferidas y ajustarlas a las condiciones locales. Se ha de proporcionar a los países en desarrollo una financiación compensatoria para los procesos de adaptación, especialmente a los pequeños estados insulares en desarrollo y a los países menos adelantados. Como un primer paso, es necesario:

- ampliar el alivio de la deuda en los países en desarrollo;
- actuaciones concretas de los países desarrollados sobre la base de su compromiso de incrementar la ayuda al desarrollo; y
- aumentar la integración y cooperación regional Sur-Sur.

Hasta la fecha, la energía, el comercio, la migración y la agricultura han sido considerados regímenes diferentes. En opinión de Yu, es esencial situarse en otra perspectiva y encontrar la manera de integrar esos regímenes para que la política sobre el cambio climático y la política sobre el desarrollo ocupen el centro del debate. Un problema mundial como el clima requiere soluciones de alcance mundial. Los países desarrollados han de adoptar de forma inmediata medidas eficaces para combatir el cambio climático y, por su parte, los países en desarrollo también deben esforzarse partiendo del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Por ejemplo, los países en desarrollo podrían centrar su empeño en reducir la intensidad de energía, mientras los países desarrollados deberían ocuparse de reducir drásticamente las emisiones totales de gases de efecto invernadero.

(b) Tobias Reichert, Germanwatch

La liberalización de los mercados de bienes ambientales y de agrocombustibles, ¿panacea de las medidas para combatir el cambio climático?

Tobias Reichert presentó una contribución titulada "La liberalización de los mercados, ¿panacea de las medidas para combatir el cambio climático? Los ejemplos de los bienes ambientales y los agrocombustibles". Reichert abordó directamente la cuestión de si el comercio internacional agrava el cambio climático y analizó el problema inherente a la definición de "bien ambiental". Señaló la existencia de cuatro vínculos entre la liberalización del comercio y el cambio climático: el transporte, el crecimiento económico, el traslado de la producción y el acceso a la tecnología y a productos más limpios:

- el transporte es responsable de un tercio de las emisiones mundiales de carbono[37], más comercio significa normalmente más transporte, y parece probable que los efectos de la liberalización del comercio sean negativos desde la perspectiva del transporte;

- el crecimiento económico está vinculado históricamente con el aumento de las emisiones de carbono debido al aumento del consumo de energía. No existe una desvinculación sistemática, y aún menos una reversión todavía, y cabe pensar que el efecto del crecimiento a través de una mayor liberalización sea negativo;

- la repercusión del traslado de la producción sobre el cambio climático depende de la relación eficiencia en el uso de la energía/emisión de gases de efecto invernadero entre la producción nacional y las importaciones. Los mecanismos de mercado por sí solos no aseguran que se tengan en cuenta los costos ambientales; al contrario, el desplazamiento del proceso de fabricación a China, en donde la eficiencia energética es baja, es negativo desde la perspectiva de las emisiones de gases de efecto invernadero. Por consiguiente, la liberalización del comercio solamente es positiva cuando existen las condiciones adecuadas; y

- actualmente, los obstáculos comerciales para las tecnologías de producción de energía inocuas para el clima pueden incrementar los precios de esos productos. La liberalización de los productos inocuos para el clima, o bienes ambientales, podría, pues, contribuir a mitigar el cambio climático.

37 "El transporte en el que se utilizan combustibles a base de carbono es una parte inherente del comercio en el transporte moderno que supone alrededor de un tercio de todas las emisiones de carbono." Alocución del Comisario de Comercio de la UE Peter Mandelson sobre "El comercio y el cambio climático", Bruselas, 18 de diciembre de 2006. Otras fuentes utilizan cifras más bajas. Por ejemplo, según el sobre "El comercio y el cambio climático", "el transporte representa alrededor del 14 por ciento de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, lo cual le convierte en un factor importante del cambio climático mundial" (véase Kevin A. Baumert et al, Navigating the numbers. Greenhouse Gas data and International Climate Policy, Washington 2005, informe del Instituto de Recursos Mundiales, página 63).

Centrándose en el último punto, Reichert formuló la siguiente pregunta: ¿cómo definir los bienes ambientales en una forma que promueva el comercio de productos inocuos para el medio ambiente?

La liberalización del comercio de tecnologías y productos "inocuos para el medio ambiente" tropieza con algunos problemas en la OMC. Las negociaciones sobre la reducción arancelaria se basan en el "Sistema Armonizado" de la Organización Mundial de Aduanas y las categorías utilizadas son, por lo general, demasiado amplias para identificar tecnologías concretas inocuas para el clima. Por otra parte, muchos componentes de las tecnologías inocuas para el medio ambiente, por ejemplo de las centrales eléctricas, también pueden utilizarse con tecnologías convencionales (por ejemplo, las centrales eléctricas alimentadas con carbón). Asimismo, la clasificación de los productos no se basa en el uso final o en el método de producción, sino en las características físicas. Especialmente problemática es la definición genérica de bienes ambientales/climáticos, que comporta algo más que considerar algunas tecnologías. Tener en cuenta el uso final de un producto es pertinente para los productos de "doble uso" (como las turbinas, que pueden utilizarse en muchas tecnologías de la energía). Considerar el proceso de producción es básico para definir los productos "ecológicos" o eficientes desde el punto de vista del clima, pero el sistema de la OMC no permite que los negociadores comerciales tengan en cuenta los "procesos o métodos de producción". Otro problema es el progreso tecnológico: la eficiencia es también "un blanco móvil": el frigorífico o la televisión más eficientes en cuanto al uso de la energía pueden pasar a ser tan sólo de eficiencia normal en cinco años, lo que significa que el criterio de la eficiencia ambiental se ha de actualizar constantemente. En otras palabras, las reducciones arancelarias que se apliquen a los productos inocuos para el clima no tardarán en quedar obsoletas con la aparición de nuevas tecnologías, pero el sistema de la OMC hace muy difícil rechazar las reducciones arancelarias, pues la OMC es un sistema estático. De todos modos, como la tecnología y los conocimientos sobre los efectos climáticos y la eficiencia evolucionan con gran rapidez, cada vez es más necesario adaptar los incentivos y preferencias con arreglo a un sistema flexible.

Los agrocombustibles (denominados engañosamente "biocombustibles" en muchas ocasiones) son un ejemplo muy ilustrativo de bienes ambientales que han resultado ser menos inocuos para el clima de lo que se pensaba inicialmente. Se han promocionado los combustibles de origen vegetal como productos limpios que constituyen una alternativa a los combustibles fósiles y se han destinado inversiones importantes a la producción de agrocombustibles. Sin embargo, como indican algunos estudios recientes, el balance energético y el balance de emisiones de gases de efecto invernadero de los agrocombustibles pueden ser, de hecho, negativos. Por ejemplo, un estudio reciente muestra que es posible que en la producción de agrodiesel de colza se emitan más gases de efecto invernadero que en la utilización de diesel fósil.[38] En cualquier caso, son menos eficientes que otras formas de agroenergía. Los combustibles líquidos son más "comerciables" que otras formas de

38 Véase Lewis Smith: Rapeseed biofuel 'produces more greenhouse gas than oil or petrol', The Times, 22 de septiembre de 2007, http://www.timesonline.co.uk/tol/news/uk/science/article2507851.ece.

agroenergía y, por tanto, la liberalización del comercio puede conducir al desplazamiento de la demanda hacia un uso menos eficiente para el clima. La incertidumbre científica y la evolución constante en cuanto rodea a los bienes ambientales hace necesario adoptar un sistema adaptativo flexible.

Reichert afirmó, como conclusión, que la liberalización solamente tiene efectos positivos cuando los aumentos de eficiencia superan a los efectos negativos del comercio sobre el crecimiento y el transporte. La OMC está poco preparada para identificar y proporcionar incentivos flexibles para las tecnologías más eficientes. Se debe liberalizar el comercio de algunas tecnologías (eólica y solar), pero no necesariamente en la OMC.

(c) Dalindyebo Shabalala, Centro de Derecho Ambiental Internacional (CIEL)

¿Son los derechos de propiedad intelectual un obstáculo para la transferencia de tecnología?

Dalindyebo Shabalala centró su intervención en el papel de los derechos de propiedad intelectual en la transferencia de tecnologías inocuas para el clima. La pregunta que constituía la esencia de su exposición era la siguiente: suponiendo que el cambio climático es una emergencia mundial que puede tener dimensiones catastróficas y que el Gobierno y las empresas están dispuestos a tomar medidas para combatirlo, ¿son los derechos de propiedad intelectual, o lo serán en el futuro, un obstáculo para la transferencia de tecnología? Dicho de otra forma, ¿se pueden obtener productos y servicios ambientales a un precio que la mayoría puede y está dispuesto a pagar y, de no ser así, obedece esta disfunción del mercado al sistema internacional de patentes?

Shabalala hizo una breve descripción del mecanismo de propiedad intelectual. La propiedad intelectual crea un monopolio (de un tipo determinado), reduce la competencia, mantiene los precios de un producto por encima del valor competitivo normal de mercado y permite realizar el trámite de licencias y la transferencia de conocimiento de forma segura y predecible. Pero es importante distinguir entre el precio de un producto y el precio del conocimiento que incorpora dicho producto. Las mercancías son fáciles de vender y pueden incluir el precio pagado por el acceso al conocimiento. La pregunta es, pues la siguiente: ¿a qué nos referimos cuando hablamos de transferencia de tecnología, al acceso a los productos o al acceso al conocimiento? ¿Y con qué fin? Con respecto al panorama de la propiedad intelectual, Shabalala distinguió entre tecnologías existentes y futuras. ¿Cuántas de las tecnologías existentes están patentadas y cuántas no lo están?; ¿son suficientes los incentivos existentes para las tecnologías futuras?; ¿existen en los países en desarrollo suficientes mercados para que la inversión privada cree tecnologías adecuadas para esos países?; ¿existen otros mecanismos (públicos) de incentivos y financiación que no dependan de la propiedad intelectual?

Shabalala pidió que se estudien más a fondo estas cuestiones para responder a las preguntas y, entretanto, ofreció dos opciones para su consideración:

1) Las patentes constituyen un problema: si la mayoría de los productos existentes están patentados (especialmente en los países en desarrollo) y no se pueden obtener en el mercado internacional a un precio suficientemente bajo para asegurar la adopción rápida y generalizada de tecnologías inocuas para el clima, hay que considerar el sistema internacional de propiedad intelectual para examinar la interrelación entre la transferencia de tecnología y la propiedad intelectual.

2) Las patentes no constituyen un problema: si la mayoría de los productos no están patentados (en los países en desarrollo) y no se pueden conseguir en el mercado internacional a un precio que asegure la adopción rápida y generalizada, hay que pensar en las restantes razones que explican esta disfunción del mercado y plantearse qué soluciones existen.

Si las tecnologías ambientales existentes están patentadas y no pueden conseguirse a un precio razonable en el mercado internacional, es necesario replantearse el sistema internacional de propiedad intelectual. Si las tecnologías no están patentadas, es posible que la OMC no sea el foro adecuado para llevar a cabo la reforma. Pero es preciso garantizar la disponibilidad de los productos y procesos que incorporan las tecnologías, así como el conocimiento incorporado en las tecnologías. Asimismo, hay que afrontar el problema de la información (¿existen tecnologías y, en caso afirmativo, existen en la forma adecuada para los países en desarrollo?), el problema de los incentivos (producción de nuevas tecnologías) y la cuestión de la competencia (el cambio climático es considerado como un nuevo mercado en el que la transferencia de tecnología da poder a los competidores).

La conclusión de Shabalala es que, sin duda, queda trabajo por hacer. En particular, es necesario determinar el panorama de patentes con objeto de no malgastar energía en la OMC si no es necesario y de no centrarse demasiado en la concesión de licencias, cuando esto no es un problema.

(d) Victor Menotti – Foro Internacional sobre Globalización (IFG)

Las negociaciones sobre los servicios relacionados con la energía en la OMC y las normas relativas a la eficiencia en el consumo de combustible: ¿qué está en juego en el abastecimiento de energía estable y sostenible y en las políticas relacionadas con el clima?

Victor Menotti hizo una exposición acerca de las negociaciones sobre los servicios relacionados con la energía en la OMC y las normas relativas a la eficiencia en el consumo de combustible, debatiendo la cuestión "¿Qué está en juego en el abastecimiento de energía estable y sostenible y en las políticas relacionadas con el clima? A su entender, la globalización es una globalización del poder de las empresas y la OMC es el mecanismo

multilateral a través del cual las empresas reducen la capacidad de los gobiernos –hayan sido o no democráticamente elegidos– de conformar sus economías para conseguir objetivos sociales y ambientales. La aplicación de los instrumentos de política más útiles para fijar un precio del carbono no sólo están siendo retrasadas por la economía mundial supercompetitiva, sino que, de hecho, las propias normas del comercio mundial pueden ser utilizadas, y se están utilizando, para amortiguar o rechazar las medidas sobre el clima. Los riesgos derivados de un cambio climático catastrófico presentan problemas sin precedentes al sistema mundial de comercio. El imperativo mundial de recurrir a fuentes de energía socialmente estables y ecológicamente sostenibles obligará a modificar las normas comerciales en vigor. Las normas por las que se rige el comercio mundial se han de cambiar para afrontar de manera adecuada y equitativa las preocupaciones sobre el caos climático y la seguridad energética.

Menotti explicó en qué forma la expresión "neutralidad tecnológica" (tomada del Acuerdo sobre Tecnología de la Información de la OMC firmado en Singapur[39]) podría ser utilizada para obstaculizar las medidas necesarias para combatir el cambio climático. Básicamente, los países desarrollados no quieren concretar el sector energético en fuentes de energía o tecnologías específicas. Existe la convicción de que si no está regulado, el sector energético promoverá una energía limpia de la manera más eficiente. Sin embargo, la realidad es que la neutralidad tecnológica impide a los países ofrecer incentivos y limita las fuentes de energía y las tecnologías conexas. La posición más equitativa es que se debería respetar el derecho y la capacidad de elegir de cada país.

El segundo tema de la exposición de Menotti fue el de las negociaciones sobre los servicios relacionados con la energía de la OMC[40] y las ambiciosas peticiones de los Estados Unidos y la Unión Europea en estas negociaciones. El 70 por ciento de las reservas conocidas de petróleo están en manos de empresas de energía de propiedad estatal. Según la Agencia Internacional de Energía, las principales dificultades para conseguir la seguridad energética mundial son los obstáculos con que tropiezan la inversión extranjera y los proveedores de servicios en los países exportadores de energía. Los países importadores quieren que los exportadores se avengan a desarrollar sus actividades bajo un sistema de normas mundiales que limiten los derechos de los gobiernos a determinar qué recursos energéticos deben explotar, qué cantidad de ellos, qué tecnologías deben utilizar, qué trabajadores pueden trabajar y otras decisiones fundamentales. El Representante de los Estados Unidos para las cuestiones comerciales internacionales ha declarado que la liberalización de los servicios relacionados con la energía es una de las cuestiones clave de las negociaciones. Ciertamente, para la administración Bush-Cheney, que ve el mundo a través de la óptica del acceso a la

39 El principio de "neutralidad tecnológica" se utilizó por primera vez en el Anexo sobre Telecomunicaciones del AGCS de 1996, para impedir que los gobiernos dieran a una tecnología de las comunicaciones un trato distinto que a otra, por ejemplo, la comunicación por cable y la comunicación inalámbrica. Véase: Victor Menotti, *The Other Oil War: Halliburton's Agenda at the WTO.* Véase también: Foro Internacional sobre Globalización, *Policy Brief on the Energy Services negotiations in the World Trade Organization,* junio de 2006; se puede consultar en http://www.ifg.org/reports/WTO-energy-services.htm.

40 Los servicios relacionados con la energía forman parte de las negociaciones sobre servicios de la OMC, que comenzaron en enero de 2000. Para una información más detallada, véase http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/energy_e/energy_e.htm.

energía, la apertura de los mercados es una de las principales prioridades. Siete miembros de la OPEP ya se han adherido a la OMC. La entrada reciente de Arabia Saudita, el hecho de que Rusia esté ultimando sus condiciones de adhesión, los rápidos progresos en el proceso de adhesión de Iraq y el ofrecimiento de adhesión a Irán como principal incentivo a cambio de poner fin a su política de enriquecimiento de uranio, conforman una situación en la que se vislumbra la perspectiva de la aplicación de nuevas normas mundiales a las economías exportadoras de energía para controlar sus decisiones en materia energética. Además de las naciones exportadoras de energía, los destinatarios de las peticiones son también economías emergentes como China, la India, el Brasil, Malasia, Sudáfrica y otras. La situación actual se concreta en la presentación de peticiones colectivas por 22 países a 29 naciones destinatarias. La reacción de estas últimas dependerá básicamente de lo que los Estados Unidos y la Unión Europea ofrezcan en las negociaciones sobre la agricultura.

Menotti también mencionó las normas de eficiencia para los automóviles, como las normas del programa corporativo de eficiencia media del combustible (CAFE), que son importantes para el ahorro de energía, pero que podrían ser consideradas como una medida no arancelaria (obstáculo no arancelario) por el sistema de solución de diferencias de la OMC. Es posible que esta medida de carácter climático del mayor emisor del mundo sirva para aumentar la eficiencia del combustible de los automóviles, pero podría ser impugnada por los exportadores de automóviles de lujo europeos, que ya impugnaron las normas CAFE en 1994 en el marco del sistema de solución de diferencias del GATT.

Ampliar el poder de la OMC sobre la política energética y climática plantea un riesgo real. Con respecto a las negociaciones sobre los servicios relacionados con la energía, Menotti instó a los gobiernos demandeurs a que dejaran de presionar a los países destinatarios de sus peticiones para que presentaran ofertas. También pidió que el mandato de Bali que debía acordarse en las negociaciones sobre el clima auspiciadas por las Naciones Unidas en diciembre de 2007 incluyera una evaluación de las limitaciones de la política comercial sobre las medidas relativas al clima. Menotti concluyó su intervención con la declaración rotunda de que es preciso cambiar las normas que rigen el comercio mundial para tener en cuenta las preocupaciones soberanas sobre el clima y la energía. El régimen de comercio tiene dos opciones: asumir una nueva misión o ser sustituido. Es posible otro multilateralismo, pero no un multilateralismo que reduzca la soberanía de los pueblos.

2. Preguntas y observaciones del público

Las intervenciones de los asistentes abarcaron un amplio abanico de cuestiones y observaciones. Un participante expresó su preocupación por la introducción de la energía en las negociaciones de la OMC y otro afirmó que había una contradicción entre la evaluación del ciclo de vida mencionado por Tobias Reichert y el concepto de distancia recorrida por los alimentos, muy utilizado ahora en algunos países europeos (como el Reino Unido y los Países Bajos). Otro participante se refirió al problema de que se esté siguiendo el sistema bilateral como alternativa al multilateralismo. La existencia de mecanismos de solución de diferencias entre el inversor y el Estado en estos acuerdos bilaterales de libre comercio ha

resultado ser mucho peor para la población y el medio ambiente que el órgano de solución de diferencias de la OMC. Un experto en asuntos relacionados con el comercio y el clima confirmó que en lo que respecta a las tecnologías ambientales no existen problemas reales en materia de propiedad intelectual en su transferencia a países clave como China y la India, aunque añadió que esto sólo se aplica totalmente a las tecnologías solares pero no a las tecnologías eólicas. Otro participante manifestó que no solamente había que considerar las cuestiones ambientales, sino también los derechos humanos y dijo que es necesario estudiar la relación entre las normas comerciales y los derechos humanos. Un antiguo negociador comercial indicó que se había puesto en tela de juicio el concepto de neutralidad tecnológica y preguntó cuál era la masa crítica para los servicios relacionados con la energía. Un asesor político del Parlamento Europeo recordó a la audiencia el ejemplo de algunos gobiernos de América Latina que están experimentando otras alternativas de desarrollo al margen del Consenso de Washington, especialmente acuerdos comerciales basados en principios distintos del acceso a los mercados, la competencia y el "libre comercio".

3. Conclusiones y camino a seguir

Hay que cambiar el comercio mundial para tener en cuenta la soberanía en torno al clima y la energía

En esta sesión se hizo hincapié en la necesidad de adoptar un enfoque integrado en el debate sobre el comercio y el cambio climático. Hasta ahora, la energía, el comercio, la migración y la agricultura han sido considerados regímenes diferentes, pero es esencial encontrar la manera de integrar esos regímenes para que la política sobre el cambio climático y la política sobre el desarrollo ocupen el centro del debate. Un problema mundial como el clima requiere soluciones de alcance mundial. Los países desarrollados han de adoptar de forma inmediata medidas eficaces para combatir el cambio climático y, por su parte, los países en desarrollo también deben esforzarse partiendo del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas

Generalmente, la liberalización del comercio agrava el cambio climático y la liberalización del mercado de bienes ambientales y de agrocombustibles no es una excepción, sino la confirmación de esta constatación. La OMC está poco preparada para identificar y proporcionar incentivos flexibles para las tecnologías más eficientes de lucha contra el cambio climático. Se debe liberalizar el comercio de algunas tecnologías (eólica y solar), pero no necesariamente en la OMC. Es necesario estudiar detenidamente el panorama de patentes para determinar si el régimen de propiedad intelectual es un obstáculo para la mitigación del cambio climático.

También es urgente oponerse al intento de los países desarrollados de imponer un régimen energético mundial a los países en desarrollo, a fin de permitir la máxima flexibilidad en la aplicación de las medidas encaminadas a combatir el cambio climático. Con respecto a las negociaciones sobre los servicios relacionados con la energía, se insta a los gobiernos demandeurs a que dejen de presionar a los países destinatarios de sus peticiones y se pide a los gobiernos de esos países que no presenten oferta alguna.

El moderador, Daniel Mittler de Greenpeace International, concluyó que existen dos opciones para el régimen comercial: encontrar una nueva misión o ser sustituido. Es posible otro multilateralismo, pero tiene que ser un multilateralismo en el que la situación de emergencia climática ocupe un lugar primordial.

J. Análisis de la relación entre las normas comerciales y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, *Sesión organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*

Informe redactado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Resumen

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan un entorno internacional crecientemente complejo, que se caracteriza por integrar dimensiones cada vez más amplias en los procesos de desarrollo, tales como los problemas ambientales globales, la sostenibilidad de los patrones competitivos, la innovación, la equidad distributiva y la gobernabilidad institucional. A ello se agregan las transformaciones en las relaciones internacionales y una globalización que está cambiando los patrones de los flujos comerciales. Todo ello genera incertidumbres que son de gran relevancia para las aspiraciones de desarrollo sostenible en los países de la región, y requieren de un enfoque más integral para abordarlas.

La sesión tenía por objeto examinar la estrategia de inserción internacional de América Latina y el Caribe a la luz de su coherencia con esta agenda más compleja del desarrollo sostenible, y en este contexto analizar cómo en la práctica se relacionan las dinámicas en áreas como la inversión extranjera directa, la armonización de los regímenes de propiedad intelectual, la innovación, el desarrollo tecnológico y en particular, las reglas y disciplinas comerciales, con los objetivos de avanzar en los logros en materia de crecimiento económico, reducción de la pobreza, protección ambiental y mejoras en la calidad de vida de la población.

Intervenciones de los panelistas

(a) Alejandro Jara, Director General Adjunto, OMC

Alejandro Jara ejerció de moderador de la sesión, sentó las bases de la misma y presentó a los oradores. Tras una breve exposición sobre la importancia de analizar el comercio desde el punto de vista de sus impactos ambientales en la región de América Latina y el Caribe, porque nos da una visión distinta del comercio y nos permite plantear cuestiones que pueden ser correctas pero duras, el Sr. Jara puso de relieve tres preguntas fundamentales que habría que responder. En primer lugar, ¿qué se puede hacer para minimizar los impactos negativos del comercio? En segundo lugar, ¿hasta qué punto mejores reglas comerciales pueden o no contribuir a minimizar impactos negativos y las fallas de mercado? En tercer lugar, ¿hasta qué punto las instituciones y regulaciones domésticas son parte de la respuesta y cómo pueden ser complementadas por la cooperación internacional?

(b) Marianne Schaper, CEPAL

Marianne Schaper se refirió a la definición del concepto de desarrollo sostenible, como un proceso dinámico que busca avanzar hacia una coexistencia equilibrada del crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la protección ambiental, sin que ninguna de las dimensiones fuera más importante que la otra. Asimismo, el desarrollo sostenible puede cumplir el rol de principio orientador para la construcción del sistema mundial de comercio y para el logro de la coherencia entre los distintos foros económicos, sociales y ambientales. Luego centró su intervención en la pregunta de diagnóstico: ¿Cuál es el perfil de especialización exportadora de América Latina y el Caribe y qué implica para sus aspiraciones de desarrollo sostenible?

Planteó que en años recientes las exportaciones regionales han crecido significativamente, pero que la reasignación de recursos que tuvo lugar en la mayoría de los países de la región a raíz de las reformas económicas de las últimas décadas, significó, en muchos casos, un estímulo a la inversión, la producción y la exportación de industrias que son ambientalmente sensibles (IAS), en circunstancias que la mayor parte de las economías avanzadas del mundo están adoptando patrones comerciales que se alejan de manera clara de este tipo de industrias, consolidando patrones exportadores con mayor contenido tecnológico.

Aclaró que la definición de las IAS incluye las industrias de hierro y acero, metales no ferrosos, químicos industriales, pulpa y papel y minerales no metálicos, que significan un uso intensivo de recursos naturales, presentan las mayores intensidades de emisiones a los distintos medios por unidad de producto, son intensivas en energía y capital, son menos intensivas en empleo y no son dinámicas en el comercio mundial.

Se refirió al período 1990 a 2003, en que el volumen exportado de este tipo de industrias se triplicó en los países de América Latina y el Caribe, siendo el principal mercado de destino el de los países industrializados. Sin embargo, del análisis individual de los perfiles exportadores en los países de la región, en términos de su orientación hacia IAS o de mayor contenido tecnológico, los resultados sobre especialización y competitividad exportadora dejan en evidencia la marcada heterogeneidad existente entre los países, con lo cual resulta engañoso realizar generalizaciones para la región en su conjunto:

- Chile y Trinidad y Tabago y, en menor medida, Perú y Venezuela, muestran los perfiles exportadores con mayor orientación hacia las industrias ambientalmente sensibles.

- De la misma forma, Costa Rica y México presentan los perfiles más orientados hacia patrones de exportación con mayor contenido tecnológico.

- El resto de los países presentan diferentes situaciones; algunos muestran perfiles más equilibrados con un rol tanto para las IAS como para productos con mediano y alto contenido tecnológico, tal es el caso de Argentina o Brasil.

Añadió que en la configuración de los distintos perfiles exportadores la inversión extranjera directa (IED) ha desempeñado un rol fundamental, siguiendo diferentes estrategias corporativas y de acuerdo con las ventajas comparativas particulares de cada país. Es así como México atrae inversión hacia sectores con medio y alto contenido tecnológico, contribuyendo a la configuración de un patrón exportador más limpio. En otros casos, como Chile, Perú o Venezuela, el impacto de la IED contribuyó a consolidar un patrón exportador más contaminante.

Señaló que para garantizar un patrón exportador acorde con las aspiraciones de desarrollo sostenible en los países de la región, es preciso movilizar inversiones hacia sectores productivos de crecimiento más dinámico, que combinen innovación tecnológica y valor agregado. Ello permitiría disminuir los impactos ambientales y promover esquemas productivos menos intensivos en recursos naturales, energía y contaminación.

Finalmente enfatizó, que ante la ausencia de estrategias de desarrollo sostenible en los países de la región, no se negocian adecuadamente las reglas comerciales, no se aprovechan las oportunidades que generan y no se evalúan los impactos en los agentes económicos más débiles y en general, no se identifican los sectores perdedores y ganadores de las decisiones comerciales.

(c) Carlos de Miguel, CEPAL

Carlos de Miguel resaltó que América Latina es una región de ingreso intermedio que esconde una gran heterogeneidad y asimetrías tanto entre países como al interior de los mismos. Entre países hay marcadas diferencias en el tamaño de los mercados, la estructura productiva, los patrones exportadores, los niveles de ingreso per cápita y pobreza y los problemas ambientales, entre otros; en su interior hay una fuerte desigualdad de ingreso y una dualidad entre grandes y pequeñas empresas, sectores orientados a la exportación y al mercado nacional, sector formal e informal. Ese ha sido el contexto en que se ha venido profundizando su inserción en la economía mundial en las dos últimas décadas. El mecanismo ha sido pragmático, trabajando tanto en el frente multilateral, como en la integración regional y en acuerdos comerciales bilaterales. Estos últimos han aumentando fuertemente en los últimos años.

Señaló que detrás de este esfuerzo de inserción internacional surgieron posiciones contrapuestas y muchas preguntas en relación al sentido de los posibles impactos sobre el medio ambiente. Las posiciones más optimistas asumieron que la liberalización generaría mayor comercio e inversiones y ello automáticamente redundaría en mayor crecimiento económico. Asimismo mayores niveles de ingreso gatillarían cambios productivos y de comportamiento que mejorarían las condiciones ambientales. Las posiciones más pesimistas, entre otras cosas, sostenían que sólo se magnificarían las presiones sobre el medio ambiente y que éstas serían incluso mayores al convertirse los países en desarrollo en "paraísos para la contaminación". Sin embargo, en general no parece que para la región se esté produciendo la relación causal virtuosa entre comercio, crecimiento económico, mejora del ingreso y

mejor desempeño ambiental; ni tampoco una situación en que la firma de acuerdos de libre comercio, en un contexto donde la regulación o fiscalización ambiental pudiera ser más laxa, provoque que las industrias sucias emigren a nuestra región. En todo caso, dada la histórica especialización productiva de la región en las cadenas mundiales de valor y dados los patrones de producción y consumo imperantes, se plantean fuertes desafíos para la sostenibilidad ambiental de nuestros países.

Aclaró que los impactos ambientales del comercio son importantes. Además de los directos, como la posible introducción de especies invasoras, es fundamental evaluar los indirectos derivados del aumento en la escala de la actividad económica, los cambios en la estructura productiva, los avances tecnológicos, las mejoras en el ingreso y las modificaciones regulatorias. La combinación de estos efectos debiera hacer que se produjera una relación de U-invertida de Kuznets entre niveles de ingresos y algunas presiones ambientales. Sin embargo, la evidencia no es positiva y no se están produciendo los desacoples entre actividad económica e impactos ambientales indeseables.

Señaló que, pese a los desafíos anteriores, la urgencia por obtener los beneficios económicos rápidos ha hecho que el esfuerzo reciente de inserción internacional mediante distintos acuerdos no haya sido suficientemente evaluado. En la región son pocas las evaluaciones de los impactos que sobre el desarrollo sostenible de los países tendrá la firma de, por ejemplo, un acuerdo comercial. Además, cuando se han realizado, generalmente son parciales y *ex post*, se centran en agregados macroeconómicos, enmascarando las diferencias positivas y negativas entre los receptores de los impactos y no suelen integrar la temática ambiental. Se señala que buenas evaluaciones ex ante, que cuantifiquen los impactos económicos, sociales y ambientales en forma sistémica, a un nivel lo más desagregado posible, permitirían aprovechar mejor esa estrategia de crecimiento basada en exportaciones, anticipar los estrictos requisitos de competitividad y mitigar los posibles impactos negativos socio-económicos y ambientales.

Destacó que incluir en las evaluaciones de los acuerdos el análisis de los impactos ambientales es sumamente complicado, al construirse en buena medida sobre los efectos socioeconómicos previstos, pero es la única manera de obtener una mirada global que nos indique las verdaderas ganancias de bienestar. Existen metodologías disponibles –PNUMA, OCDE, UE, EEUU., WWF, etc.– sobre procedimientos para realizar estas evaluaciones. En muchos casos se llega a la cuantificación de los impactos mediante herramientas económicas sofisticadas. Sin embargo, dadas las restricciones económicas y, a veces, técnicas, que enfrentan los países en desarrollo, el proceso de evaluación es muchas veces demasiado costoso y difícil.

Planteó que de los análisis existentes y a la luz de los resultados de las pocas evaluaciones realizadas se desprende que el comercio no necesariamente va a mejorar el bienestar ni la calidad del medioambiente si no se tienen en cuenta las externalidades ambientales. Podrían producirse mejoras en bienestar, aún con la ausencia de políticas para internalizar las externalidades ambientales negativas, pero sólo si domina un efecto composición positivo

para el medio ambiente. Para ello se requieren no sólo políticas ambientales sino también políticas productivas integrales que complementen los acuerdos de libre comercio.

Además señaló que es necesario considerar que una mala política ambiental y las barreras al comercio son dos distorsiones distintas y que han de tratarse por separado ya que en presencia de muchas distorsiones, el reducir o resolver una, no necesariamente nos va a llevar a una situación mejor. Por tanto lo ideal es desarrollar esfuerzos combinados con el objeto de reducir ambas distorsiones, por ejemplo, avanzar en la reducción de distorsiones arancelarias junto a la incorporación de impuestos a las emisiones de contaminantes. Señales de precios adecuadas es uno de los mecanismos más eficientes y efectivos para enfrentar el problema de las externalidades ambientales.

Concluyó que, en América Latina y el Caribe, para avanzar en el desarrollo sostenible a través de una mayor inserción internacional es requisito indispensable fortalecer la institucionalidad y la política ambiental. La evidencia para la región nos enseña que cuando se firman acuerdos de libre comercio sin una institucionalidad interna capaz de abordar las consecuencias ambientales, existen riesgos significativos, más aún si no son anticipados adecuadamente. Asimismo, recordó que los Estados Miembros de Naciones Unidas establecieron la necesidad de forjar una alianza global para el desarrollo capaz de enfrentar los desafíos de la globalización y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (Cumbre del Milenio, 2000) y que en la propia Declaración de Doha se plantea la necesidad de compartir conocimiento técnico y experiencia de países desarrollados con países menos desarrollados, que deseen llevar a cabo exámenes medioambientales a nivel nacional, lo que incluye la asistencia en evaluaciones de impacto ambiental. En estos compromisos, entre otros, está implícita la imperiosa necesidad que los países de la región dediquen más atención a este tipo de evaluaciones y que los países desarrollados, en aras de un comercio más justo y equitativo, los apoyen con sus medios económicos y técnicos.

(d) Sebastian Sáez, CEPAL

Sebastian Sáez enfatizó la relevancia de las políticas y reglas comerciales para mejorar la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Indicó que las reglas comerciales incorporadas en la OMC parecen no presentar contradicciones con los objetivos generales de un desarrollo sostenible. Decisiones del Órgano de Apelación han tomado en cuenta los objetivos ambientales y sociales de ciertas medidas comerciales cuestionadas. Si bien hasta el momento no parece haber conflictos entre los objetivos de los acuerdos internacionales comerciales, ambientales y sociales, existe preocupación entre algunos expertos respecto de cómo se podrían reconciliar sus normas, en caso de eventuales conflictos.

Señaló que las disciplinas comerciales pueden jugar un papel importante como apoyo a una estrategia de inserción internacional compatible con los objetivos de un desarrollo sostenible. En efecto, al establecer un marco de mayor estabilidad y certidumbre en las relaciones comerciales entre países, definiendo en qué circunstancias excepcionales pueden establecerse limitaciones al comercio, se extiende el horizonte económico de las decisiones de

inversión de los agentes, lo que permite que éstos ajusten, a medida que van alcanzándose mayores niveles de desarrollo, sus funciones de producción hacia métodos que sean más compatibles con los objetivos de un desarrollo sostenible.

Mediante el mejoramiento de las reglas en el contexto de las actuales negociaciones de Doha -precisando mejor la relación entre los AMUMAS y las disposiciones de la OMC, así como mediante la creación y/o aclaración de reglas, por ejemplo, en materia de subsidios pesqueros que afectan la extracción sostenible de recursos marítimos, y clarificando la relación, si es necesario, entre el Acuerdo sobre los ADPIC y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la protección de los conocimientos tradicionales y el folclore, la OMC contribuiría de manera más efectiva a alcanzar los objetivos de un desarrollo sostenible.

La eliminación de distorsiones al comercio, subvenciones, barreras arancelarias y no arancelarias, que afectan particularmente las exportaciones de los países en desarrollo es otra manera en que el sistema multilateral puede contribuir a los objetivos del desarrollo sostenible. Se ha demostrado que en el contexto de acuerdos regionales, las subvenciones no han sido abordadas de manera satisfactoria, transformando a la OMC en el único foro en que se pueden abordar.

Se debe evaluar si los instrumentos económicos que colaboran con la transformación productiva y la innovación tecnológica, que se requiere para mejorar la calidad de la inserción internacional se adecuan a las actuales normas de la OMC. Entre ellos, cabe mencionar la capacidad de orientar las decisiones de inversión hacia sectores menos ambientalmente sensibles. Estas políticas deben estar orientadas no a impedir la inversión sino que a establecer los términos y condiciones bajo la cual esta tiene lugar. Lo mismo acontece con el establecimiento de subvenciones a actividades limpias e impuestos a las actividades "sucias" o eliminación de subvenciones a este tipo de actividades. En términos de las políticas públicas, es necesario establecer marcos regulatorios más estrictos, con capacidad de gestión de las políticas y supervisión de las mismas y ello es válido para inversionistas domésticos y extranjeros. Ello no es en sí mismo una dimensión exclusivamente comercial sino de políticas públicas correctas para estimular la competitividad y la sostenibilidad.

En otras áreas parece ser necesario clarificar el alcance de las reglas vigentes. Por ejemplo, en materia de subvenciones bajo el Acuerdo General del Comercio de Servicios. En este caso, también es pertinente considerar la forma en que programas vinculados a objetivos de desarrollo sostenible, especialmente los de desarrollo social, se insertarían en el conjunto de disciplinas y compromisos que afectan el comercio de servicios, de manera que los gobiernos puedan mantenerlos y estos no sean cuestionados. A la vez, esto contribuiría a que los miembros de la OMC estuviesen dispuestos a asumir mayores niveles de compromisos en el área de servicios.

Sin embargo, las reglas comerciales no son suficientes. Existe consenso en que el mayor aprovechamiento de éstas por parte de los países en desarrollo requiere de un nuevo enfoque en la cooperación Norte-Sur, de modo que sean abordados en ella los aspectos estructurales del comercio.

Es por ello que las nuevas conceptualizaciones de la cooperación desarrolladas alrededor de la idea de Ayuda para el Comercio, son especialmente pertinentes para el objetivo de tener un desarrollo económico menos intensivo en industrias ambientalmente sensibles. En efecto, la Ayuda para el Comercio puede privilegiar la adopción de tecnologías apropiadas y el desarrollo de actividades de exportación más compatibles con estos objetivos. Sin embargo, es necesario que los países en desarrollo articulen mejor la forma que podría adoptar este enfoque, a través de propuestas y proyectos específicos.

Existen desafíos cada vez más importantes que deberá abordar la OMC frente a temas tales como el cambio climático y la forma en que éste deberá encararse. Ello hace más urgente abordar de manera clara los actuales temas de la agenda de la OMC ya que no podrá abordar temas del futuro si no ha podido abordar de manera satisfactoria problemas más tradicionales del comercio.

2. Preguntas y observaciones del público

En la ronda de preguntas se hizo referencia a la posibilidad de inducir a los países de América Latina y del Caribe a adoptar reglas ambientales a través de la suscripción de acuerdos comerciales y la viabilidad de esta propuesta considerando la objeciones de los países de la región a la inclusión de este tipo de temas. Se indicó al respecto que efectivamente hay elementos que han surgido al alero de los acuerdos que han permitido que los países avanzasen en la temática ambiental, tanto en la regulación como en el desarrollo institucional, que han sido positivos.

Se comentó el tema del costo de la protección para el desarrollo sostenible, porque se podría estar protegiendo a la industria ineficiente y se enfatizó que al firmar un acuerdo de libre comercio se evalúa la reducción en las distorsiones y se analizan los sectores ganadores y perdedores. También hubo interés en el papel de los servicios y del comercio de servicios en el análisis acerca de las industrias ambientalmente sensibles, ya que los servicios son una actividad más limpia. Este sector es donde permanece una serie de medidas restrictivas, y preguntó si tenía sentido liberalizar el sector de servicios desde punto de vista del desarrollo sostenible. Al respecto se comentó que asociada a la industria ambientalmente sensible se podría estar desarrollando la industria de bienes y servicios ambientales, que es un sector muy dinámico por tratarse de un negocio creciente nivel mundial y que tiene que ver justamente con la necesidad de atender la demanda de servicios para la reducción de contaminación de ese tipo de industrias, y también la demanda que existe en los países en torno a la recolección de residuos, tratamiento de desechos y servicios ambientales en general, todo lo que tiene que ver con la industria ambiental.

Un participante se refirió a los pobres resultados que se han derivado del esfuerzo de inserción internacional en la región, y en particular, a resultados no prometedores de estudios que evalúan algunos acuerdos de libre comercio. Surge la pregunta de ¿por qué se firman estos acuerdos? Existen problemas con las especificaciones de los modelos que los evalúan, según el participante, favorables al libre comercio y por tanto tautológicos. Sostuvo

que por definición se asume que los Acuerdos de la OMC son amigables con el desarrollo, y que habría que analizar los resultados en los países que tienen acuerdos implementados y contrastarlos con lo que habían predicho los modelos. Según el participante el último informe de la UNCTAD trata este tema. No necesariamente los acuerdos y la OMC son amigables al desarrollo y partir del supuesto que son amigables podría llevar a conclusiones bastante peligrosas. Lo único que queda es tomar medidas para controlar el daño, tanto en términos de pobreza y empleo, como en términos de medio ambiente. Finalmente planteó que se podría aventurar una posición extrema, decir que el libre comercio es por definición contrario al medio ambiente y considerar el ciclo de vida completo asociado a la producción de cada producto. Sostuvo que se requiere regresar a lo básico, quizás estadística descriptiva, ver qué está pasando en el terreno, y alejarnos un poco del campo de la especulación y del modelaje que hasta ahora no ha producido ningún resultado claro.



V. ANEXO I – DISCURSOS DE APERTURA

A. Observaciones iniciales del Sr. Pascal Lamy, Director General de la OMC

Señoras y señores:

Es para mí un placer darles la bienvenida al 7º Foro Público de la OMC, actividad anual que, en su presente edición, trata sobre el tema "*¿Cómo puede contribuir la OMC a encauzar la globalización?*". El título de este año, señoras y señores, es una pregunta que la OMC les plantea para conocer sus opiniones y puntos de vista. Si hoy abrimos nuestras puertas al público es porque los Miembros de la OMC desean sondear un repertorio más amplio de ideas (de nuevas ideas) sobre la forma en que la OMC puede contribuir más eficazmente a orientar las fuerzas de la globalización.

Pero, antes de nada, permítanme presentarles a los distinguidos invitados que abrirán los grupos de debate. En primer lugar, la Excelentísima Sra. *Tarja Halonen*, Presidenta de la República de Finlandia. En segundo lugar, la Excelentísima Sra. *Olubanke King-Akerele*, Ministra de Relaciones Exteriores de la República de Liberia. Y en tercer lugar, el profesor *Kishore Mahbubani*, Decano de la Escuela de Política Pública Lee Kuan Yew de la Universidad Nacional de Singapur.

En nombre de todos los Miembros de la Organización, y de esta audiencia en general, permítanme darles la bienvenida a la OMC y expresarles nuestro agradecimiento por haber aceptado nuestra invitación.

La OMC puso en marcha su primer Foro Público en 2001, al abrir sus puertas al público para entablar un diálogo sobre las cuestiones a las que se enfrentaba entonces el sistema mundial del comercio. A ese primer Foro Público asistieron 400 participantes. En aquellos momentos consideramos que era una cifra excepcional. Hoy, puedo anunciar con orgullo que, en el presente Foro, se han inscrito 1.750 participantes de todo el mundo, lo que es por sí mismo un indicador de la amplitud de la globalización.

Ese número da fe de la importancia de esta Organización para el mundo en general, razón por la que la OMC debe seguir manteniendo consultas con ese mundo para atender mejor sus necesidades y aspiraciones. Entre los participantes inscritos, figuran organizaciones gubernamentales de diversos tipos –desde ecologistas hasta defensoras de los derechos humanos o los derechos de los trabajadores–, numerosos parlamentarios, diversas instituciones académicas, miembros del mundo empresarial, periodistas, abogados, representantes de otras organizaciones internacionales y estudiantes. Es precisamente ese amplio espectro social lo que la OMC espera aprovechar. Por consiguiente, gracias a todos por acudir en tan gran número y por contribuir al éxito de la presente actividad.

Este año, el Foro se ha organizado mediante un proceso "ascendente", o lo que podríamos llamar un proceso que parte de la base. En otras palabras, los Miembros de la OMC no han impuesto los asuntos o temas que desean examinar con la sociedad civil, sino que han preferido que la propia sociedad civil exprese sus prioridades mediante la organización de sus reuniones y talleres. Tras haber probado tal enfoque en varios foros anteriores, los Miembros de la OMC han considerado ahora que es ése, precisamente, el tipo de enfoque que les permitirá determinar cuáles son las prioridades sociales en relación con el comercio y las cuestiones relacionadas con el comercio. Y, como pueden observar en el programa que tienen ante ustedes, ese enfoque de abajo arriba nos ha permitido seleccionar una variada y amplia lista de cuestiones para su debate durante los dos días en los que trabajaremos juntos.

En términos muy generales, hemos clasificado los temas propuestos por la sociedad civil en cuatro grupos: *buen gobierno a nivel mundial*; *coherencia* entre los niveles nacional e internacional de formulación de políticas y entre las diferentes instituciones multilaterales; *crecimiento económico* y función del comercio como instrumento de desarrollo; y, por último, *desarrollo sostenible*.

Lo que la OMC no previó al optar por este modelo concreto para organizar sus foros es una observación que acabo de oír a varios miembros de la sociedad civil. Al tener ustedes que organizar sus propias sesiones en el Foro Público de la OMC, el foro anual se ha convertido en una plataforma para establecer nuevas alianzas entre los diferentes participantes en las cuestiones que más preocupan. La sociedad civil ha comprendido que, a veces, el poder puede residir en el número y en la puesta en común de los recursos intelectuales y de otro tipo. Ese enfoque puede apreciarse en el programa de hoy y el gran número de actividades "conjuntas" que ustedes han decidido organizar. Es para mí una satisfacción comprobar su disposición a trabajar en común con miras a mejorar la labor de la OMC.

Se lo diré francamente: la OMC necesita la colaboración y la ayuda de todos ustedes para formular su programa.

Pero, ¿está teniendo lugar esa colaboración? ¿Será nuestro Foro Público un mero ejercicio de relaciones públicas, una simple charla sobre temas de interés común? ¿O tal vez una forma ingeniosa y sutil de ofrecer a una sociedad civil reticente nuestro principal producto, que es la apertura del comercio? En pocas palabras, ¿ha influido la sociedad civil alguna vez en el programa de la OMC?

La respuesta es que sí. En realidad, es lo que ha ocurrido en numerosas ocasiones.

En primer lugar podemos mencionar la cuestión de los *derechos de propiedad intelectual* y el *acceso a los medicamentos*. Gracias en gran parte al haz de luz que la sociedad civil arrojó sobre esa cuestión, en agosto de 2003, la OMC llegó a un acuerdo sobre la utilización de licencias obligatorias por los países en desarrollo sin capacidad de fabricación, con objeto de facilitarles el acceso a los medicamentos necesarios para la vida. Ese acuerdo se incluyó

como modificación en el Acuerdo sobre los ADPIC de la OMC poco antes de celebrarse la Conferencia Ministerial de Hong Kong en diciembre de 2005. Ni qué decir tiene que la cuestión del acceso a los medicamentos a precios asequibles preocupa sobremanera a muchos países en desarrollo cuyos sistemas asistenciales se ven con frecuencia desbordados por la incidencia del VIH/SIDA y otras enfermedades infecciosas.

Para algunos países en desarrollo, el Acuerdo sobre los ADPIC es un obstáculo en su empeño por hacer frente a las emergencias de salud pública. Desde su punto de vista, el Acuerdo restringe la disponibilidad de medicamentos. En cambio, en el mundo desarrollado, las industrias farmacéuticas consideran que el Acuerdo sobre los ADPIC es esencial para fomentar la innovación y asegurar al sector farmacéutico la adecuada compensación internacional por sus trabajos de investigación, desarrollo y creatividad. Según ha explicado la industria, si no existiese tal compensación sería imposible recuperar los elevados costos del desarrollo de nuevos medicamentos que salvan vidas. La Decisión adoptada finalmente por los Miembros de la OMC de modificar el Acuerdo sobre los ADPIC representó un compromiso importante que permitió a los países en desarrollo acceder más fácilmente a los medicamentos esenciales en los casos de emergencia nacional, pero sin menoscabar el régimen de derechos de propiedad intelectual. Para el mundo en desarrollo, la cuestión de las licencias obligatorias fue una prueba importante de la capacidad de la OMC para atender sus necesidades de desarrollo. Debido a los incansables esfuerzos de la sociedad civil –y de numerosas ONG–, la OMC superó satisfactoriamente esa prueba.

Pero, mientras hablamos, las cosas están cambiando de nuevo en la OMC gracias a los esfuerzos de la sociedad civil. Me refiero a las negociaciones de la Ronda de Doha sobre las subvenciones a la pesca. Durante largo tiempo, muchos consideraron que la estructura de subvenciones de la OMC era estática e inamovible. Pero la sociedad civil vino enseguida a llamar a nuestra puerta y señalar a nuestra atención la peligrosa situación de gran parte de los recursos pesqueros mundiales. El mensaje fue claro: la OMC tenía que desempeñar una función esencial de protección de esos recursos y evitar su agotamiento.

Los números presentados por los centros de estudios y las ONG no dejan lugar para la ambigüedad ni requieren más explicaciones. Las subvenciones a la pesca, que en el mundo suman cada año de 14.000 a 20.000 millones de dólares EE.UU., han sido una de las causas del agotamiento de los recursos pesqueros y contribuido a que cada vez haya "más pescadores para menos peces". La flota pesquera mundial, que comprende 25.000 grandes buques con cubierta y más de 2 millones de embarcaciones comerciales más pequeñas, extrae 80 millones o más de toneladas de pescado de los océanos, cifra cuatro veces superior a las capturas totales de 1950. La situación es alarmante, y los Miembros de la OMC han estado, una vez más, a la altura de las circunstancias.

Actualmente, las negociaciones sobre las subvenciones a la pesca llevan buen ritmo en la OMC y están tomándose muy en serio. Los Miembros comprenden la magnitud de lo que está en juego si esas negociaciones fracasan. Y para que no lo olviden, ustedes han colocado por toda Ginebra carteles en los que nos recuerdan que es necesario llegar a un acuerdo.

Pero, en este caso concreto, la sociedad civil no se limita a la labor de sensibilización, sino que ha presentado propuestas técnicas sobre la forma en la que la OMC podría elaborar nuevas disciplinas; y, con ello, ha hecho una verdadera contribución al proceso. De hecho, para varios participantes de la sociedad civil, esta experiencia concreta ha servido para demostrar hasta qué punto la colaboración estrecha con los Miembros de la OMC puede, a veces, ser fundamental para el logro de sus fines.

Podría citar otros muchos ejemplos; los éxitos no acaban aquí. Sin duda, todos ustedes conocen bien *el capítulo de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales relativo al medio ambiente*. El hecho de que la relación entre el comercio y el medio ambiente, que durante muchos años ha sido objeto de debates en el GATT y la OMC, haya adquirido finalmente rango de elemento de negociación se debe también en gran medida a la sociedad civil. Ahora es fundamental que se mantenga el interés mostrado por la sociedad civil al respecto. Por primera vez en la historia del sistema multilateral de comercio se han emprendido negociaciones sobre el medio ambiente. Es preciso que los Miembros de la OMC lleven a buen término esas negociaciones para que los gobiernos se decidan a abordar empresas aun más ambiciosas en el futuro.

En parte, el objetivo de estas negociaciones es favorecer la apertura de los mercados a las tecnologías limpias, ya sea en relación con los "bienes" o con los "servicios". Es un objetivo muy legítimo, en particular si se tiene en cuenta la enorme amenaza que el cambio climático representa para todos nosotros. De hecho, me sorprende que en la trayectoria de este Foro se hayan organizado *cuatro sesiones distintas sobre el cambio climático*, hecho que pone de manifiesto hasta qué punto esta cuestión interesa a la sociedad civil, y a los Miembros y la Secretaría de la OMC. Señora Presidenta, he leído con gran interés su reciente intervención ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la que reitera el compromiso de Finlandia con el desarrollo sostenible y afirma que la tercera parte de las exportaciones finlandesas consisten en tecnologías favorables para el medio ambiente. Ahora es preciso que esas tecnologías puedan cruzar las fronteras y ser más accesibles para los pobres. En lugar de imponer aranceles que frenen el comercio de bienes ambientales, lo que debemos hacer es promover ese comercio. Y lo mismo cabe decir de los servicios ambientales. Si debemos penalizar alguna actividad, que sea el comercio de bienes y servicios nocivos para el medio ambiente.

En las actuales negociaciones sobre la agricultura se abordan muchos problemas cuya inclusión ha sido también fruto del intenso trabajo de la sociedad civil, como por ejemplo la "*ayuda alimentaria*", y a los que ahora habrá que dar también solución. Estas negociaciones requieren mucho tacto y deben culminar en un sutil equilibrio. No se debe permitir que la ayuda alimentaria actúe como subvención encubierta a las exportaciones agrícolas, ni que la ayuda alimentaria de un país desplace a las exportaciones de otro país, pero es preciso que esa ayuda siga estando disponible para quienes la necesitan. Debemos ser capaces de dar respuesta a los problemas humanitarios. Pido encarecidamente a la sociedad civil que nos ayude a alcanzar el equilibrio justo en estas negociaciones, y a mantenerlo bajo vigilancia en la pantalla de su radar.

Señoras y señores, como pueden deducir de las cuestiones que acabo de plantear, es mucho lo que está en juego para el mundo en la Ronda de Doha de negociaciones comerciales. Las subvenciones a la pesca, los bienes y servicios ambientales y la ayuda alimentaria son sólo algunos de los aspectos en los que podemos lograr avances sustanciales de bienestar mediante las negociaciones en curso. Pero existen muchos más. De hecho, un objetivo esencial de la Ronda de Doha cuando ésta se puso en marcha –permítanme recordar su nombre original: Programa de Doha para el "Desarrollo"– fue el reequilibrio de las normas del sistema multilateral de comercio para favorecer a los pobres del mundo.

Por lo tanto, no es sorprendente que la agricultura, sector económico de gran importancia para algunas de las naciones más pobres del mundo, ocupe el primer plano de las negociaciones. Éstas tratan también de dar respuesta a las preocupaciones del mundo en desarrollo en otras muchas esferas, tales como la supresión de las crestas arancelarias que afectan a algunas de sus exportaciones industriales más importantes, por ejemplo, los textiles. Por no mencionar otras muchas áreas de negociación que encierran beneficios para el mundo en desarrollo, tales como la apertura del comercio de servicios, que actualmente representa más de dos terceras partes de nuestra economía; o la facilitación del comercio, es decir, la reducción de los obstáculos burocráticos al comercio.

Llegan ustedes a la OMC en un momento crucial en el que nuestros Miembros acaban de iniciar un período de intensas negociaciones y en el que empezamos a entrever el final de las negociaciones sobre los productos agrícolas e industriales. Y, a medida que las posiciones sobre estos temas esenciales se acercan, el ritmo de trabajo se acelera para el resto del programa de Doha. Espero que pronto podamos ver cómo el tren de las negociaciones llega a su destino final.

Por último, a medida que las negociaciones avanzan, también lo hace nuestro programa paralelo sobre la Ayuda para el Comercio, que permitirá a los países en desarrollo convertir las "ventajas teóricas" en realidades comerciales mediante el fomento de su capacidad de oferta.

Pido a todos que, durante estos dos días, presten seria atención a la magnitud del "programa" que se halla ahora en la mesa de negociaciones de la OMC. Un programa que fortalecerá a la Organización y le permitirá acoger a nuevos países en desarrollo Miembros, tales como Liberia. Espero con interés sus opiniones y su participación activa en los trabajos de estos dos días.

Gracias por su atención.

Pascal Lamy
Director General de la OMC

B. Alocución de la Excma. Sra. Tarja jalonen, Presidente de la República de Finlandia

El martes por la mañana hablé sobre la globalización en un seminario llevado a cabo en Finlandia. En dicho seminario pronunció un discurso Sir Bob Geldof, en el que comparó la Ronda de Doha con el famoso gag cómico de Monty Python sobre el loro muerto, y dijo que la Ronda de Doha está tan muerta como lo está el loro. Muchos son quienes piensan así. Por mi parte, sin embargo, afirmé que la Ronda de Doha no ha muerto y que es nuestro deber mantenerla con vida. Prometí al Sr. Geldof que hablaría sobre nuestra conversación también aquí, en el Foro Público de la OMC.

En realidad existen muy buenas razones para mantener con vida la Ronda de Doha y para seguir esforzándose a fin de lograr una conclusión adecuada y justa. El Programa de Doha para el Desarrollo se estableció precisamente como un medio para encauzar la globalización. Otro hecho destacable es que únicamente un acuerdo comercial multilateral puede garantizar un sistema de comercio multilateral abierto, no discriminatorio y basado en normas. Los acuerdos comerciales bilaterales o regionales sólo constituyen la segunda mejor solución.

Un acuerdo multilateral es de especial interés para las naciones más débiles y pobres. Cierto es que las grandes naciones y bloques comerciales dominan a veces las negociaciones de la OMC, pero imagínense ustedes cuánto más poderosas son estas naciones en el marco de negociaciones comerciales bilaterales o regionales. Es evidente que unas reglas de carácter universal benefician y brindan protección al más débil.

Mi propio país, Finlandia, es un pequeño país bien al Norte. Por supuesto que somos ricos si hacemos una comparación de carácter internacional, pero no siempre fue así. Finlandia era uno de los países más pobres de Europa. Basándose en la democracia y la inversión en educación, una buena gobernanza y un Estado de bienestar han hecho posible que nos convirtamos en uno de los países más competitivos del mundo. La posibilidad de participar en el comercio internacional ha sido un elemento clave de nuestro éxito. Siempre hemos considerado que un multilateralismo centrado en las Naciones Unidas no sólo es justo sino que también resulta muy conveniente para nuestro interés nacional. Esto sigue siendo verdad aún hoy y no sólo para nosotros.

Pero siempre hay, por lo menos, un pero. La Ronda de Doha debe concluir con un acuerdo justo, que tenga en cuenta la enorme diversidad de los Estados Miembros de la OMC, especialmente por lo que respecta a las naciones en desarrollo. Para lograr este objetivo todos deben hacer concesiones. Se trata de dar y recibir. ¡Obremos para que el comercio mundial sea realmente justo y libre y no fracasemos en la Ronda de Doha para el Desarrollo!

¿Qué más puede hacer la OMC para ayudar a encauzar la globalización? Parte de la respuesta resulta obvia y ya me referí a ella al comenzar a hablar. La OMC debe garantizar

un sistema de comercio multilateral abierto, basado en normas, y no discriminatorio. La finalidad consiste en incrementar el comercio y servirse de él como medio para generar crecimiento económico, empleo y objetivos de desarrollo más ambiciosos.

Sin embargo, antes de profundizar aún más en el papel de la OMC respecto del encauzamiento de la globalización, permítanme decir algunas palabras sobre el fenómeno en sí. La globalización es seguramente uno de los temas más debatidos de la historia reciente. En la globalización hay ganadores y perdedores en todo el mundo, tanto entre las naciones como dentro de ellas mismas.

Me complace que durante los últimos años el debate sobre la globalización haya pasado del enfrentamiento al diálogo. Existe ahora una mejor comprensión de las ventajas y deficiencias de la globalización y de que la verdadera cuestión es mejorarla, encauzar la globalización, según el lema de este mismo Foro Público de la OMC.

Un esfuerzo para mejorar la globalización fue la creación de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, establecida en 2002 por la Organización Internacional del Trabajo. Tuve el honor de compartir con Benjamín Mkapa, de Tanzanía, la presidencia de esa Comisión, integrada por personas de opiniones diferentes en principio. A pesar de nuestras distintas opiniones, pudimos publicar en 2004 un informe unánime, titulado Por una Globalización Justa: Crear Oportunidades para Todos.

Desearía mencionar sólo un par de cuestiones clave derivadas de nuestro informe que aún son de actualidad. La primera de ellas es la coherencia. Para que la globalización sea más beneficiosa para la gente, debe existir una mayor coherencia de las políticas en el marco nacional e internacional. La política nacional en una esfera no siempre tiene en cuenta su influencia en otros sectores. Todos podemos imaginar, y desafortunadamente la realidad nos lo ha enseñado, que la falta de coherencia en el marco nacional se multiplica en el ámbito internacional. Los representantes de un país pueden tener diferentes puntos de vista sobre las mismas cuestiones según sea la organización en cuyo ámbito se aborda el problema. Y para agravar aún más la situación, la coherencia, cooperación y comunicación de información entre organizaciones internacionales, deja todavía mucho que desear. Para lograr una mayor coherencia en el ámbito internacional, es necesaria una coherencia mayor en el ámbito nacional. El camino hacia una globalización mejor comienza en casa.

La segunda cuestión se refiere al empleo y trabajo decentes. La globalización debe ser una fuerza que fomente el empleo en todas partes, pues esta es una cuestión clave para el desarrollo personal y nacional, y el libre comercio debe impulsar tanto el crecimiento económico como el empleo.

La tercera se refiere al movimiento transfronterizo de personas. Este es un fenómeno mundial y no constituye un elemento nuevo en la esfera internacional. Necesitamos un marco más adecuado para abordar el movimiento transfronterizo de personas de modo que constituya una verdadera fuerza positiva tanto para ellas mismas como para los países de origen y de destino.

El enorme crecimiento del comercio y la inversión han hecho que aumente la interdependencia económica mundial, lo que a su vez significa un aporte para la paz y la seguridad internacionales. Esto sigue siendo tan válido como lo era a finales del decenio de 1940, cuando se estableció el sistema multilateral de comercio de la posguerra.

El sistema internacional de comercio ya no es un club de países industrializados. La OMC se ha convertido en una Organización universal. El desafío fundamental consiste ahora en generar beneficios para todos sus Miembros, cuya mayoría son actualmente países en desarrollo. Y permítanme ser clara a este respecto: todos los países tienen derecho a desarrollarse y a tratar de crecer y prosperar. Ninguna nación puede pensar que su ventaja competitiva reside para siempre en la pobreza y el trabajo mal remunerado.

El comercio y los acuerdos comerciales guardan relación con otras dimensiones no económicas del desarrollo, sobre las cuales al mismo tiempo ejercen influencia, tales como el medio ambiente, la democracia o los derechos humanos. Por ejemplo, el comercio no impulsa el desarrollo si los bienes se producen en condiciones inhumanas. Los gobiernos deben cumplir con su deber, y afortunadamente los consumidores también han comenzado a entender esto.

Aun cuando las organizaciones internacionales se centren únicamente en sus denominadas competencias esenciales, sus programas siguen estando interrelacionados. La OMC y otras organizaciones internacionales deberán asegurarse de que sus políticas guardan armonía entre sí, según se acordó años atrás. Creo que la OMC se encuentra ahora bien encaminada para desempeñar un papel activo y constructivo en la esfera de la cooperación con otras organizaciones clave.

Quisiera citar un ejemplo concreto, donde la OMC ha ejercido una función muy positiva en relación con su mandato de coherencia, en el espíritu del Consenso de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo. Se trata del Programa de Ayuda para el Comercio.

La OMC ha dado un paso importante al convertirse en la más firme defensora de la Ayuda para el Comercio. Quiere desempeñar su papel con miras a la movilización de apoyo para reforzar las capacidades de comercio y de producción de los países en desarrollo. Creo que este papel de catalizador conviene muy bien a la OMC, y Finlandia acoge con beneplácito ese empeño.

El programa de Ayuda para el Comercio ha superado ampliamente la estrecha definición de asistencia técnica. Ahora hablamos de prestar apoyo a los esfuerzos de los países en desarrollo, "sobre todo los más pobres", para lograr una mejor competitividad en el comercio mundial.

El programa de Ayuda para el Comercio supone apoyar el comercio exterior, pero también las actividades productivas en distintos sectores económicos, como la agricultura. Debe tratarse de un apoyo de gran amplitud, que comience con los productores más pequeños

que se hallan al final de las cadenas de valor mundiales. Para ellos, el primer paso en el comercio puede ser el mercado de la aldea que se halla a 10 kilómetros de camino. Si hay tal camino. La Ayuda para el Comercio guarda relación con la infraestructura. También deberá intentarse crear un clima propicio para las inversiones nacionales e internacionales. Una vez más, hay que comenzar con la creación de condiciones decentes para millones de microempresarios del sector no estructurado en las agitadas ciudades de los países en desarrollo. De esta manera, la Ayuda para el Comercio podrá centrarse directamente en favorecer a los pobres.

El bienestar de la humanidad no es suficiente. Debe ser paralelo al bienestar de la naturaleza. El desarrollo sostenible a escala mundial puede ser una realidad si nos ocupamos realmente de los seres humanos y tenemos una clara conciencia del medio ambiente.

Se afirma a veces que el aumento del comercio internacional y el desarrollo sostenible no son compatibles. Creo que esto no es necesariamente cierto. En efecto, una mejor división internacional del trabajo y un funcionamiento más eficaz de los mercados pueden redundar en más desarrollo sostenible para el hombre y la naturaleza.

Una respuesta es el acceso a la tecnología. Los países industrializados deben seguir tomando todas las medidas posibles para fomentar el acceso de todos los países a tecnologías ecológicamente racionales. La comunidad internacional debe mostrar su solidaridad hacia los países en desarrollo que abordan los problemas relativos al cambio climático y, al mismo tiempo, se empeñan en lograr otros objetivos de desarrollo, tal como la erradicación de la pobreza.

Finalmente, quisiera agradecer al Sr. Pascal Lamy por invitarme a este maravilloso Foro. El amplio programa y el gran número de participantes habrán de contribuir, sin duda, a que haya muchos debates interesantes y, espero, a la obtención de respuestas. Será muy agradable estar con ustedes durante toda la duración del Foro. Les deseo un diálogo muy fructífero sobre un tema que es de gran interés para todos nosotros.

Muchas gracias.

Excma. Sra. Tarja Halonen, Presidenta de la República de Finlandia

C. Alocución de la Excma. Sra. Olubanke king-Akerele, Ministra de Asuntos Exteriores, República de Liberia

Señor Pascal Lamy, Director General de la OMC
Excelentísima Señora Tarja Halonen, Presidenta de la República de Finlandia
Señor Decano de la Universidad Nacional de Singapur
Distinguidas damas y caballeros:

Tengo el honor de estar aquí en representación de Su Excelencia, la Presidenta Ellen Johnson-Sirleaf de la República de Liberia, quien no ha podido asistir, pero envía un saludo para todos ustedes.

Me complace especialmente hablar en este importante Foro sobre un tema de vital importancia para Liberia, para las naciones en desarrollo de todo el mundo, y para todos los países en los que la mejora de las oportunidades económicas es fundamental para satisfacer las aspiraciones de su pueblo.

Señoras y señores: si bien me encuentro aquí en calidad de Ministra de Relaciones Exteriores, hasta hace sólo una semana me desempeñaba como Ministra de Comercio e Industria de la República de Liberia, profundamente comprometida y preocupada por las mismas cuestiones que hoy abordamos aquí. Esto tiene, para mí, una especial significación. Ustedes podrían llamarlo casi una pasión.

También quisiera señalar que un principio fundamental de la OMC es que el comercio constituye el motor del crecimiento, que tiene un impacto positivo en los ingresos y que contribuye al desarrollo económico y a la reducción de la pobreza. Sin embargo, a pesar de todo lo que se habla acerca de un comercio justo, no es necesario decir que sus beneficios no llegan a todos de la misma manera.

Quisiera comenzar mis observaciones planteando un desafío para todos nosotros. Éste consiste en ampliar el cometido de la OMC y del comercio mundial: hacer que resulten significativos para grandes sectores de la población mundial que aún no han apreciado o disfrutado de los beneficios que brinda la normativa de la OMC o el libre comercio. Me refiero a las mujeres del mercado, a los pequeños agricultores, a todos aquellos que se las arreglan con un dólar o menos por día, a los pequeños y tenaces comerciantes de los países en desarrollo de todo el mundo, a la mayoría de la población mundial. Nuestro desafío es conseguir que el comercio internacional tenga valor para estas personas, fomentándolo de modo que impulse un desarrollo sostenible y equitativo. Impongámonos la tarea de llevar a la práctica nuestro discurso de igualdad. Para que la OMC y el sistema mundial de comercio gocen de una amplia credibilidad, se han de tener en cuenta estos colectivos interesados; es preciso brindarles beneficios concretos. Creo, además, que este es el reclamo de la sociedad civil.

Fue con este espíritu, y con grandes esperanzas, que comenzaron hace seis años las negociaciones sobre el Programa de Doha para el Desarrollo. Todos sabemos que ha sido difícil alcanzar los objetivos principales establecidos en Doha, de modo que muchos han afirmado, como lo hemos escuchado, que esas negociaciones están estancadas, muertas. A algunos también podrá parecerles que ahora no estamos más cerca de remediar los desequilibrios del sistema multilateral de comercio en favor de los pobres del mundo, que al comienzo de las negociaciones de Doha. Sin embargo, sabemos que se han registrado avances y sabemos que aún queda mucho por hacer. Lo hemos oído; lo experimentamos cada día. Espero sinceramente que este seminario resulte útil para el diálogo sobre los modos de hacer avanzar la Ronda de Doha, para brindar beneficios comerciales palpables a todos los pobres del mundo, y para que el comercio sirva como catalizador a efectos de un desarrollo sostenible. La reformulación del debate y el logro de progresos concretos resultarán especialmente difíciles por lo que respecta a la plena y justa integración en el sistema multilateral de comercio de los 50 países menos adelantados. Debemos facilitar las condiciones para un acceso efectivo al mercado, apoyar la diversificación de los productos basada en las exportaciones, especialmente de exportaciones que no sean de productos básicos, como las de la agricultura, con miras a un proceso de mayor valor agregado.

Señoras y señores: mi propio país, Liberia, con apenas 3,5 millones de personas, pertenece al grupo de los países menos adelantados, y espera obtener grandes beneficios de un comercio más equitativo, que refuerce la paz y afiance la seguridad regional y nacional, a través de la revitalización económica, que resulta esencial. Si bien para Liberia no constituye un cometido fundamental, nuestra integración en la economía mundial, gracias a la vinculación de agricultores, pequeñas empresas y empresarios con los mercados exteriores, desempeñará un papel de primera importancia en la revitalización económica del país. Tras 14 años de guerra, el 80 por ciento de nuestra población vive con un dólar o menos por día; el 20 por ciento está alfabetizada. A través del comercio podemos brindar un ingreso a nuestro pueblo. Podemos darle esperanza. De modo que esté en condiciones de participar vigorosamente en el proceso de paz.

El aumento del comercio también juega un papel importante en la consolidación de la paz en situaciones posteriores a conflictos. En nuestro caso, en Liberia, toda la Subregión de Unión del Río Mano de Liberia, Sierra Leona y Côte d'Ivoire, está muy interrelacionada. Todos los esfuerzos de paz en Liberia no tendrán sentido, señoras y señores, si no se hacen en el marco regional de la Cuenca de Unión del Río Mano. La Unión del Río Mano está integrada por Liberia, Sierra Leona y Guinea. Côte d'Ivoire ha solicitado ser parte en la Unión del Río Mano. La importancia reside en que tenemos realidades que trascienden las fronteras. Tenemos la misma gente e inestabilidad en Guinea o en Côte d'Ivoire, que se extienden directamente a Liberia y Sierra Leona. Podemos haber establecido un proceso democrático en Sierra Leona y en Liberia, pero si existe inestabilidad en la región fronteriza, no iremos a ninguna parte. De ahí la importancia de que lo que sucede en nuestro país sea considerado en el contexto de la Cuenca de Unión del Río Mano.

Quisiera aquí hacer referencia a la situación en el sudeste asiático donde, como ustedes saben, se plantean situaciones en función de zonas económicas, como sucede con el triángulo de Esmeralda, el triángulo de crecimiento de Indonesia, Malasia y Tailandia (IMTGT), el triángulo de crecimiento de Indonesia, Malasia y Singapur, y los círculos de crecimiento. Estos son los tipos de enfoques esenciales que necesitamos en nuestra subregión. Estamos hablando de un desarrollo básico de infraestructuras para apuntalar la paz y la seguridad. Hemos tenido el privilegio de pasar cuatro meses en el sudeste asiático observando estas experiencias.

No estamos hablando de tipos de desarrollo en el marco de pequeñas comunidades. Queremos un gran desarrollo, queremos comercio, fomento de las exportaciones, desarrollo de infraestructuras, queremos el mismo grado de electricidad que llega de Nigeria a Côte d'Ivoire, a Guinea, a Liberia. Queremos ver estos adelantos esenciales en infraestructura. Estamos hablando de comercio, de fomento de las inversiones. Eso es lo que respaldará la paz y la seguridad en Liberia, y esa es la razón por la cual es importante que este debate, que los esfuerzos que se hagan en la mejora del Marco Integrado para el comercio, tengan en cuenta el contexto y la realidad en que nos encontramos. De esto estamos hablando: desarrollar el comercio.

Además, en Liberia estamos empeñados actualmente en la elaboración de nuestra estrategia para la reducción de la pobreza. Como parte de esta estrategia se ha creado un grupo de trabajo sobre comercio, exportación e inversión, que preside el Ministro de Comercio. En el proceso de elaboración de dicha estrategia es necesario hacer participar al sector privado. En resumen, estamos hablando de una oportunidad extraordinaria para que el proceso de reducción de la pobreza se concrete en una reducción provisional de la pobreza, y para que en marzo de 2008 contemos con nuestra estrategia de reducción de la pobreza. Al mismo tiempo estamos empezando a participar, a comprometernos en el Marco Integrado mejorado para el comercio. Esto significa, señoras y señores, que cuando dispongamos de nuestro Documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), habremos incorporado en el mismo el fomento del comercio y de las exportaciones. Nos haremos cargo nosotros mismos, porque de eso se trata. Y de este modo el Marco Integrado mejorado para el comercio no estará solo. Pasará a integrar los procesos de Liberia para el desarrollo. Esperamos implantar la estrategia para el Marco Integrado mejorado para el comercio hacia finales de octubre. El Banco Mundial ejercerá el liderazgo de esa actividad, que será financiada por el PNUD. Iniciaremos el diagnóstico y esperamos que entonces se concreten algunas actividades viables.

Quisiera aprovechar esta oportunidad para elogiar calurosamente al Centro de Comercio Internacional de Ginebra, que recientemente ha ayudado a Liberia a elaborar una hoja de ruta para el comercio. Dicha hoja de ruta tiene en cuenta muchas de las cosas que acabamos de escuchar de la Presidenta de Finlandia, pero de una manera muy práctica. Dentro de un momento destacaré algunas de ellas.

No obstante, creemos que, en cooperación con los interlocutores internacionales, también podemos avanzar.

Con estos antecedentes ¿cómo puede un país como Liberia, y todos los países en desarrollo, realizar progresos? ¿Cómo puede la OMC, con el sistema internacional de comercio, prestar ayuda para el desarrollo? Proponemos cuatro esferas clave de atención. En primer lugar, reducir la desigualdad de acceso a los mercados mediante la eliminación de subvenciones, aranceles y contingentes. En segundo lugar, trabajar a través de un Marco Integrado mejorado para el comercio.

En tercer lugar, conferir atribuciones a entidades como el Centro de Comercio Internacional, e iniciativas semejantes, para reforzar la capacidad técnica de nuestros países, especialmente en cuanto a exportaciones con valor agregado. Les daré algunos ejemplos concretos que tienen lugar en este mismo momento.

Consideremos las preferencias comerciales e incentivos especiales para los países en desarrollo. Miremos uno o dos ejemplos concretos. Tenemos el caso del sector del mango en Malí. A través del Marco Integrado, Malí ha desarrollado un importante sector de exportación del mango, basado en su ventaja comparativa. Esta es la clave. Al mismo tiempo, observemos el caso de Sierra Leona. Allí tenemos un historial de éxitos con la experiencia del jengibre, en la cual se enseñaron a los pequeños agricultores nuevos enfoques aplicables al cultivo del jengibre; el resultado final es que esos agricultores actualmente se han incorporado al mercado de exportación. En mi propio país, con ayuda del Centro de Comercio Internacional, que envió una misión el año pasado, pudimos visitar Sierra Leona y observar lo que allí se estaba haciendo. En junio del presente año, el Centro de Comercio Internacional nos facilitó ayuda a través de una serie de análisis sobre la cadena de suministros: café, cacao, caucho, productos de la madera, artesanías y especias. Llegamos a la conclusión de que teníamos la posibilidad de cultivar especias. Incluso nos propusieron algunos compradores. Desarrollamos un cursillo de formación para pequeños empresarios. Desde hace un mes, el Centro de Comercio Internacional está impartiendo formación en Liberia a los pequeños agricultores y capacitando a nuestros oficiales de extensión del Ministerio de Agricultura respecto de una nueva tecnología aplicable al cultivo de ajíes para la exportación. El Centro ha traído instructores, gente que está haciendo cosas semejantes en Kenya y en otras partes del mundo. Se trata de un mes de formación integral. El resultado general es que, para mediados del año próximo, Liberia exportará ajíes al mercado internacional.

Ahora bien, veamos lo que es importante en lo que acabo de decir. Estamos mostrando a la gente del pueblo, a nuestros pequeños agricultores, en qué consiste finalmente este asunto del comercio. Liberia acaba de ser admitida en enero en el ámbito de aplicación de la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA). He regresado hace apenas unos días de Washington, donde mantuvimos consultas bilaterales con el Gobierno de los Estados Unidos. ¿Qué significa la AGOA? ¿Qué decidimos hacer? Decidimos tratar de conseguir lo que llamamos logros inmediatos: llevar nuestras iniciativas a la gente del pueblo, de modo que tengan un significado para ellos. Enseñamos a los agricultores esta nueva tecnología

para la producción de ajíes, ¡y ya tenemos un comprador para este nuevo emprendimiento!, lo que estamos haciendo fundamentalmente es que la gente del pueblo empiece a saber qué es la Ronda de Doha, cuáles son las oportunidades de exportar productos de Liberia, qué sentido tienen las ventajas que brinda la AGOA. De eso estamos hablando. Gracias a la ayuda del núcleo de comercio de África Occidental, el grupo de asistencia para la ayuda técnica de los Estados Unidos que funciona en Accra, Ghana, nuestro pueblo se está beneficiando de las posibilidades del tratamiento de la madera de caucho. Están a punto de iniciarse actividades piloto en el sector de la madera de caucho. Apuntaremos hacia los productos de la madera. Fundamentalmente estamos hablando de aumentar el valor agregado de fabricación. Estamos en un período de reconstrucción tras la guerra y esto es lo que necesitamos. Al mismo tiempo, estamos aprovechando las experiencias de China respecto de las zonas económicas. Unos 30 funcionarios del sector privado viajarán pronto a China para observar de qué tipo de experiencias de ese país podemos obtener beneficios. Ese es nuestro rumbo. Esta será la característica de nuestra política exterior: diplomacia del desarrollo, diplomacia económica, aprovechamiento de la experiencia de otras regiones, en especial de la experiencia del sudeste asiático con la que estamos personalmente familiarizados, y tenemos el propósito de avanzar con ese programa. Queremos construir nuestra salida de la pobreza. Es hacia allí adonde vamos. Lo estamos haciendo en el ámbito de la política exterior del Gobierno de Liberia así como en el marco de nuestro comercio y nuestra industria, sacando provecho de la experiencia que podemos obtener. Necesitamos reforzar capacidades, establecer marcos institucionales, conferir poderes a las instituciones de apoyo al comercio y, por cierto, estamos haciendo esto con el sector privado. Tenemos un proceso de diálogo entre los sectores público y privado. Queremos agradecer a nuestros colegas de la comunidad internacional, la Corporación Financiera Internacional (CFI). Y en el contexto del proceso de diálogo entre los sectores público y privado, contamos con un grupo de trabajo sobre comercio y promoción de las exportaciones y de las inversiones, que habrá de incluir al Gobierno y al sector privado de modo que una vez más, desde el inicio, el sector privado sea parte integrante de lo que estamos haciendo.

En la práctica, el resultado general de esta actividad será la incorporación del comercio en nuestro Documento de estrategia de lucha contra la pobreza. Acabamos de presentar nuestra solicitud de adhesión a la OMC. Sabemos que es un proceso largo, señor Director General, pero valoramos el hecho de disponer de asistencia técnica. Estuve aquí en mayo y presentamos nuestra solicitud de adhesión en junio; a finales del presente mes tendrá lugar un taller de concienciación en Liberia, para que nuestro pueblo comience a familiarizarse con este tema.

Quisiera manifestarle mi agradecimiento, señor Director General, por la rapidez y eficiencia con que usted ha respondido a nuestra realidad.

Una última cuestión: usted planteó el tema de los desafíos de la gobernanza mundial y de los aportes de la OMC al establecimiento de un sistema de gobernanza mundial. Para terminar, me gustaría decir unas pocas palabras al respecto.

La OMC es, en realidad, un protagonista importante en el ámbito de la gobernanza mundial. Sus normas comerciales y su estructura reglamentaria afectan la vida de todas las naciones y pueblos del mundo. Por lo tanto, naturalmente, ha sido objeto de ataques; pero estos cuestionamientos a la OMC se centran, en gran medida, en la necesidad de que el poder de adopción de decisiones sea más equilibrado entre ricos y pobres, y de que el sistema de comercio sea más igualitario. El hecho de que este Foro Público se lleve a cabo, demuestra la voluntad de la administración de la OMC de responder a esa necesidad.

Es importante que la OMC escuche efectivamente estas voces que claman por un programa de desarrollo mundial más eficaz y por que se preste una mayor atención a la reducción de la pobreza. Ustedes han escuchado al mismo Director General hablar sobre este tema. Los esfuerzos de la OMC para lograr una gobernanza mundial más equilibrada pueden considerar las siguientes cuestiones. En primer lugar ¿cómo conciliar los intereses en pugna de los países con desarrollo industrial avanzado y los países en desarrollo, por un parte, y los países menos adelantados, por otra? En segundo lugar ¿cómo ayudar para que el sistema multilateral de comercio adquiera legitimidad y responda a las expectativas que el mundo cifra en él? En tercer lugar ¿cómo puede contribuir la OMC para que la economía mundial responda a los compromisos sobre derechos humanos, salud y equidad en el comercio? ¿Cómo puede la OMC dar solución a las propuestas para tratar temas tales como comercio y medio ambiente, y género y comercio, en el marco del sistema mundial de comercio? ¿Cómo asegurarse de que la opinión de los ciudadanos y la participación del público tienen cabida en el ámbito de la OMC? Aquí estamos, y resulta claro que ellos se han adelantado, lo cual es muy encomiable. Estoy tan asombrada por esta sala. No sabía que tendría que hablar ante un grupo así. Me siendo realmente abrumada.

Si Doha fracasa, la comunidad internacional habrá fracasado ante los pobres del mundo. El objetivo viable es la creación de una sinergia en la que el todo sea más grande que la suma de sus partes. Debemos trabajar para hacer desaparecer cualquier idea de un juego cuyo resultado sea igual a cero, en el que los países ricos o los países pobres triunfan en detrimento unos de otros. En su lugar, debemos establecer un marco de comercio justo, que haga hincapié en el desarrollo equitativo, que aumente las dimensiones del pastel y brinde los máximos beneficios a todos.

La OMC tiene la autoridad, la credibilidad y un número de Miembros suficientemente amplio como para superar los obstáculos estructurales que se oponen a un crecimiento equitativo. La OMC es un foro. Este es el momento. Debemos unirnos para reestructurar el sistema internacional de comercio de modo que los reglamentos resulten justos y al mismo tiempo respondan a las singulares necesidades de los países en desarrollo. Si nos unimos y no pensamos en función de intereses mezquinos, podremos sostenernos mutuamente. También queremos que en las cuestiones de comercio de la OMC se contemplen los aspectos de género. En este punto deseo señalar que, en 2009, Ellen Johnson-Sileaf y la Presidenta de Finlandia acogerán, de hecho, un coloquio internacional sobre la mujer, el liderazgo, el desarrollo, la paz y la seguridad internacionales. En 2008, a modo de preparación, tendremos una serie de cursillos de formación relativos a distintos aspectos del fortalecimiento del

papel de la mujer. Señor Director General, quisiera invitar a la OMC a ser parte de esta iniciativa, que se desarrollará en Liberia en enero de 2008. Quisiera pedirle a usted que participe en un taller que se centrará en el tema de la mujer en relación con el fomento de las exportaciones y el comercio. Esta es, pues, una propuesta que le estoy haciendo, y espero que usted la acepte mientras trabajamos con miras al coloquio internacional de febrero de 2009.

Sr. Presidente, Sra. Presidenta de Finlandia, distinguidas damas y caballeros: todo esto es de especial urgencia para aquéllos a los que Paul Collier llama "los mil millones de más abajo". ¿Me siguen ustedes? Los mil millones de más abajo. Ese es el último y más provocativo libro que se ha publicado, en relación con los mil millones de más abajo. Los mil millones de más abajo son todas esas personas, muchas de ellas de nuestros países, que necesitan que se les brinde un apoyo especial, una atención particular; porque también se afirma que no todos los países en desarrollo son iguales; que de hecho, mientras tratamos de abordar los problemas con los que nos enfrentamos, algunos aspectos de esa realidad, que son los principales, se refieren, entre otras cosas, al comercio. Mi país y muchos ciudadanos de Liberia se encuentran entre los mil millones de más abajo. Y junto a ellos están ciudadanos de casi todos los países del mundo, incluidos muchos de los representados en esta sala. Nuestro común desafío es establecer un marco que permita a esta sufrida gente, nuestro sufrido pueblo, salir de esa categoría, con medios de vida productivos, con orgullo y con dignidad. A este desafío se hace frente de manera adecuada a través del comercio. Y es nuestro deber, con el cual debemos de cumplir lo antes posible, hacer algo a este respecto. Ya no tenemos mucho tiempo. Para quienes procedemos de países con conflictos, como el mío, el fomento del comercio y de las exportaciones facilita la transformación de la vida de nuestro pueblo, y es fundamental para reforzar nuestra todavía frágil paz, también en este caso, como ya lo he dicho, en un marco regional.

Quisiera manifestar mi reconocimiento y agradecerle, Sr. Director General, esta oportunidad que me ha brindado.

Muchas gracias.

Su Excelencia
Sra. Olubanke King-Akerele, Ministra de Relaciones Exteriores, República de Liberia

D. Alocución del Profesor Kishore Mahbubani, Decano de la Escuela de Política Pública Lee Kuan Yew, Universidad Nacional de Singapur

El mundo se enfrenta a numerosos e imponentes desafíos internacionales. Permítanme mencionar algunos. ¿Se adaptará Occidente a la expansión de Asia o le opondrá resistencia? La respuesta a esa pregunta determinará el rumbo del siglo XXI.[41] ¿Seremos capaces de unirnos para luchar contra el calentamiento del planeta, o contra un brote de gripe aviar? ¿Se extinguirá el terrorismo o se recrudecerá? Y por último, ¿erradicaremos la pobreza mundial?

Empezaré anunciándoles una buena noticia. El problema de la pobreza mundial tiene solución. En realidad, el objetivo de reducir la pobreza mundial a la mitad para 2015 es uno de los pocos Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas que se alcanzarán con éxito. Probablemente, reduciremos el número de personas que viven con menos de un dólar al día de 1.250 millones a poco más de 600 millones.[42] Será un logro espectacular que mejorará significativamente el bienestar humano en todo el mundo. Creo que, de conseguirse, la OMC podrá atribuirse en gran medida el mérito de ese feliz resultado.

Permítanme también referirme a una experiencia personal para explicar mi optimismo. Cuando nací en 1948, Singapur era uno de tantos países en desarrollo. Mi familia también era pobre. Éramos seis y ocupábamos una vivienda de un solo cuarto por la que pagábamos seis dólares EE.UU. de alquiler al mes. El primer día que asistí a la escuela, el director del centro me pesó y determinó que sufría malnutrición. Por ello, durante los primeros meses de escolaridad, todos los días a la hora del recreo tuve que acudir a su oficina junto con algunos otros niños. Allí debíamos servirnos leche de un cubo y beberla. Pese a esos comienzos tan poco prometedores, salí adelante hasta convertirme en Embajador de Singapur ante las Naciones Unidas y vivir en un lujoso apartamento de seis dormitorios, de un valor de 3 millones de dólares EE.UU., en Manhattan. Para una persona de mis orígenes, mi trayectoria ha sido considerable. Cada día crece mi confianza en que millones de personas más podrán recorrer caminos igualmente excepcionales.

Fijémonos tan sólo en lo que China y la India han logrado en los últimos decenios. En 30 años, el número de pobres de China ha pasado de 600 a 200 millones. Como dijo Joseph Stiglitz, antiguo economista principal del Banco Mundial, "nunca antes el mundo ha conocido un crecimiento tan sostenido; nunca antes ha habido una reducción tan significativa de la pobreza".[43] La India inició su liberación económica más tarde. Gracias

41 En mi próximo libro, titulado "The New Asian Hemisphere: the irresistible shift of global power to the East" se examina a fondo esa cuestión. El libro se publicará en Nueva York en febrero de 2008. Sírvanse consultar el sitio web www.mahbubani.net.

42 Según el informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2007, el número de pobres existente en 2004 era de 980 millones de personas *(http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ report2007/mdgreport2007r2.pdf).*

43 Véanse los comentarios de Joseph Stiglitz en The Guardian, 13 de abril de 2006.

a ella, el número de pobres en ese país ha pasado de 323 millones a 260 millones.[44] El éxito de China y la India, los dos países más poblados del mundo, en la reducción de la pobreza explica cómo alcanzaremos los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas para 2015.

¿Por qué China y la India están avanzando de esa manera? Cuanto mayor me hago, más me percato de que las grandes verdades pueden ser muy sencillas. La sencilla razón por la que China y la India están logrando esos avances es porque han hecho suya y están aplicando la visión esencial de la OMC de que tanto su situación como la del resto del mundo mejorarán si abren y liberalizan sus economías, especialmente en el terreno del comercio. En realidad, la situación mundial en su conjunto ha mejorado debido a que el comercio mundial ha crecido vertiginosamente, pasando de representar el 7 por ciento del PIB mundial en 1940 al 30 por ciento en 2005[45], y a que las exportaciones mundiales han aumentado de 58.000 millones de dólares EE.UU. en 1948 a 9 billones en 2004.[46]

La gran tragedia para el mundo puede ser que, precisamente ahora que hemos comprendido lo que hay que hacer para erradicar la pobreza mundial y convertir el mundo en un lugar mejor, los tradicionales paladines de la liberalización del comercio –la Unión Europea y los Estados Unidos– estén empezando a perder confianza. Esta pérdida de confianza explicaría por qué la Ronda de Doha avanza con dificultad. Yo no soy un experto en comercio. He oído muchas explicaciones complicadas sobre las razones por las que nos hallamos en un punto muerto. Esas razones guardan relación con complejas cuestiones agrícolas. Podemos pasar muchas horas tratando de desenmarañar esos aspectos técnicos pero, en último término, llegaremos a la misma sencilla conclusión a la que llegó el niño en la famosa fábula de Esopo. Sencillamente, el niño tuvo valor para decir que el emperador estaba desnudo. Del mismo modo, hace falta gran valor para manifestar una verdad igualmente obvia: que tanto la Unión Europea como los Estados Unidos están dando un giro de 180 grados en materia de liberalización del comercio y aparentando que ese giro no está teniendo lugar.

En ese nuevo contexto, la función y responsabilidad de las ONG debe cambiar por completo. Nunca he entendido por qué tantas ONG tomaron las calles en Seattle en 1999 para protestar contra la liberalización del comercio mundial. Supongo que creían que estaban protegiendo a los pobres del mundo en desarrollo de los perversos y voraces intentos de los países desarrollados de eliminar sus obstáculos al comercio. En realidad, sin proponérselo, los manifestantes de las ONG protegían los intereses de los países ricos y perjudicaban los de los países pobres.

44 National Human Development Report 2002, página 38. Las cifras corresponden, respectivamente, a 1983 y 1999/2000 (http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/ AFA456B71A0BD335C1256FFF0052FE69?OpenDocument).

45 Thomas H. Hoenig, "The Global Economy", Reunión del Norte de Colorado sobre Cuestiones Económicas Nacionales, Loveland, Colorado, 15 de septiembre de 2005.

46 Observaciones introductorias del Excmo. Sr. Nitya Pibulsonggram, Ministro de Asuntos Exteriores de Tailandia, en la conferencia internacional "Ministerios de Asuntos Exteriores: Adaptación a un Mundo Cambiante", 14 de junio de 2007.

Es una afirmación dura la que acabo de hacer. Me gustaría avalarla con un dato importante. En 1999, en la época de las manifestaciones de Seattle, China participaba en difíciles negociaciones con los Estados Unidos y la Unión Europea para entrar en la OMC. Tanto los Estados Unidos como la Unión Europea consideraban que defendían sus intereses poniendo el listón alto para la entrada de China en la OMC, por lo que la obligaron a liberalizar numerosos sectores, incluidos la banca y los seguros. A pesar de las numerosas y difíciles exigencias que se le plantearon, China decidió saltar el listón y hacer frente a las dificultades temporales que conllevaban esos ajustes. En 2001 pasó a ser Miembro de la OMC. Seis años después, podemos ver los resultados. Su PIB ha pasado de cerca de 1,3 billones de dólares EE.UU. en 2001 a 2,2 billones en 2005, lo que equivale a una tasa de crecimiento medio anual del 9,5 por ciento. En el mismo período, el PIB por habitante aumentó de 1.042 dólares EE.UU. en 2001 a 1.700 dólares en 2005.[47] China sigue teniendo la economía de crecimiento más rápido del mundo, y ello se debe a que decidió liberalizar su sistema económico.

Pocas personas son muy conscientes de que China hubo de superar enormes obstáculos para convertirse en Miembro de la OMC. El entonces Primer Ministro chino, Zhu Rongji, asumió grandes riesgos políticos y estuvo a punto de fracasar en su negociación con un Bill Clinton, Presidente de los Estados Unidos, acuciado por toda clase de problemas. Permítanme leer un pasaje de un artículo escrito por entonces: "Pero la China que al final pudo decir 'sí' a las exigencias estadounidenses se encontró con unos Estados Unidos que finalmente pudieron decir 'no' a los planteamientos chinos. El Zhu Rongji rebosante de confianza, que esperaba encontrar en Clinton un caudillo resuelto y revigorizado tras haberse librado del escándalo Lewinsky, se encontró con un Bill atribulado por los problemas, no al muchacho que siempre vuelve, sino a un hombre arrinconado a causa de los errores de cálculo de sus diplomáticos y generales. A la escasa predisposición del Presidente Clinton a hacer concesiones a China se sumaba la de un equipo político que no se sentía en condiciones de abrir un nuevo frente en el Congreso, actitud reforzada, sin duda, por la oposición de sus propios partidarios, como sindicatos y activistas de derechos humanos ... Tras haber repetido durante meses lo que era necesario para llegar a un acuerdo, el Presidente súbitamente lo rechazó. Para los chinos, los estadounidenses se habían convertido en un interlocutor impenetrable."

A pesar de ese fracaso inicial, China perseveró. El mundo debería alegrarse de ello, ya que China se ha convertido en la actualidad en una fuente importante de crecimiento para la economía mundial. En un documento publicado por el FMI[48] en 2004 se indicaba que China representaba aproximadamente el 24 por ciento del crecimiento mundial, cifra estimada con arreglo a un PIB basado en la paridad de poder adquisitivo. China es uno de los principales importadores de bienes y servicios, especialmente de otros países en

47 Declaración del Viceministro YI Xiaozhun, Ministro de Comercio de China y Jefe de la Delegación China para el Primer Examen de las Políticas Comerciales de China en la OMC, 19 de abril de 2006.

48 IMF Occasional Paper Nº 232: "China's Growth and Integration into the World Economy: Prospects and Challenges", publicación del FMI, Washington DC, 2004.

desarrollo.[49] En general, la economía china es ahora mucho más competitiva. A decir verdad, resulta asombroso encontrar por todas partes en China oficinas de información sobre la OMC que trabajan intensamente para mostrar a la población china las ventajas de la liberalización del comercio.

Con pruebas tan abundantes de las ventajas de la liberalización del comercio, ha llegado el momento de que las ONG de alcance mundial también cambien su actitud hacia la globalización. El título de nuestro seminario es "¿Cómo puede contribuir la OMC a encauzar la globalización?". La palabra "encauzar" debería sustituirse por la expresión "quitar las trabas a". Cuantas menos trabas se pongan a la globalización, más se ayudará a los pobres del mundo. Por ello, en lugar de considerar la globalización como una fuerza negativa que puede abrumar a los países pobres, debemos ver en ella una marea creciente que puede levantar el nivel de los países pobres si éstos allanan los obstáculos que impiden la penetración de esa marea en sus territorios.

Quiero poner algunos ejemplos sencillos sobre la forma en que la liberalización favorece directamente a los países pobres. Con la globalización, el número de teléfonos móviles ha aumentado exponencialmente en todo el mundo. En China, la cifra ha alcanzado los 450 millones, y aumenta a un ritmo medio de 5,5 millones al mes desde finales de 2005.

El conocido escritor indio Shashi Tharoor ha descrito de qué forma el teléfono móvil ha revolucionado la India. Según observa, en diciembre de 2006 se alcanzó por primera vez la cifra de 7 millones de nuevos abonados a teléfonos móviles en un solo mes. Y añade: "Se trata de una cifra sin precedentes a nivel mundial. En septiembre de 2006, la India superó por primera vez a China en el número de nuevos abonados a teléfonos por mes. Aún estamos a la zaga de China en cuanto al número total de usuarios de teléfonos móviles (poco más de 140 millones en comparación con sus 450 millones), pero esa diferencia se reduce cada mes. Según las previsiones del Gobierno, para 2010 habrá 500 millones de usuarios de teléfonos en la India. Es probable que China siga por delante, pero la diferencia será escasa si se considera la proporción por habitante".

Cada teléfono móvil puede mejorar la productividad económica del propietario. Un artículo del Washington Post destaca ese aspecto:

> "*Por menos de un penique al minuto –las tarifas telefónicas más bajas del mundo–, los agricultores indios de zonas remotas pueden conocer los precios de sus productos. Llaman a los mercados locales para lograr la mejor transacción. También conocen las tendencias mundiales a través de los servicios de Internet basados en la telefonía móvil, que muestran el precio de las calabazas o los plátanos en Londres y Chicago. Los agricultores indios utilizan teléfonos con cámara para fotografiar las plagas de los cultivos y enviar a través del móvil las fotos a los biólogos, para que éstos identifiquen el insecto y sugieran la forma de combatirlo. En las ciudades, los pintores, carpinteros*

49 Declaración del Embajador Burhan Gafoor, Representante Permanente de Singapur, en el Examen de las Políticas Comerciales de China llevado a cabo en la OMC, en Ginebra, el 19 de abril de 2006.

y fontaneros, que antaño iban de puerta en puerta buscando trabajo, dicen que ahora tienen todo el trabajo que pueden atender, debido a que los clientes pueden recurrir a ellos de modo inmediato a través del teléfono móvil. "Esto ha cambiado toda la dinámica de las comunicaciones y la forma en que organizan sus vidas", dice C.K. Prahalad, profesor nacido en la India que enseña ciencias empresariales en la Universidad de Michigan y ha escrito extensamente sobre la forma en que el comercio –y el teléfono móvil– permite combatir la pobreza. "Un elemento de la pobreza es la falta de información", añade. "El teléfono móvil proporciona a los pobres tanta información como a las personas de clase media." Para Rajan, uno de los millones de pescadores que trabajan a lo largo de las 4.350 millas de línea costera de la India, los ingresos mensuales se han triplicado, como mínimo, hasta alcanzar un promedio de 150 dólares EE.UU. desde 2000, fecha en que se inició la expansión de los teléfonos móviles en la India. "Los compradores se ven ahora obligados a pagarnos mejor porque existe competencia", dice, y añade que está manteniendo a su familia con medios de los que su padre, también pescador, nunca dispuso, incluida una casa con electricidad y televisión."

Para muchas mentes occidentales, un país asiático que automáticamente se relaciona con la idea de pobreza es Bangladesh. Sin embargo, Bangladesh se ha beneficiado de la proliferación de los teléfonos móviles. En 1993, las inversiones extranjeras en ese país de 142 millones de personas ascendían escasamente a 3 millones de dólares EE.UU. Pero eso fue antes de que el país presenciase la puesta en marcha de la primera empresa de expltotación de la telefonía móvil, GrameenPhone, la mayor compañía telefónica de Bangladesh, y la posterior revolución de los teléfonos móviles. En 2007, Bangladesh contaba con cinco empresas de telefonía móvil e inversiones extranjeras por valor de 2.000 millones de dólares EE.UU. "Cada nuevo teléfono móvil de Bangladesh equivale a añadir 6.000 dólares EE.UU. al PIB nacional", según Nick Sullivan, autor del libro *You Can Hear Me Now: How Microloans and Cell Phones are Connecting the World's Poor to the Global Economy* ("Me puede oír ahora: Cómo el microcrédito y los teléfonos móviles están conectando a los pobres del mundo con la economía mundial"). Sullivan cita una proyección del Banco Mundial según la cual, si los países del Asia Meridional siguen creciendo a un ritmo del 7 por ciento, la incidencia de la pobreza se reducirá del 50 al 20 por ciento. "Además de servir para hablar, el teléfono móvil ha evolucionado con rapidez hasta funcionar como un miniordenador con el que se efectúan operaciones bancarias. Personas que, hace dos años, no poseían cuentas bancarias están ahora transfiriendo dinero a través de los teléfonos móviles", dice Sullivan; y añade: "Se trata de una revolución silenciosa tan espectacular como la Revolución Industrial. Como pueden observar, la línea ascendente que representa las inversiones extranjeras directas se cruza con la línea descendente que representa la ayuda extranjera. En realidad, nos hallamos en un extraordinario punto crítico."[50] En resumen, la globalización ayuda a los más pobres del mundo.

50 "Can Cell Phones Fix World Poverty? Author Nick Sullivan and GrameenPhone Co-Founder Iqbal Quadir Discuss at the Aspen Institute", 21 de febrero de 2007, http://www.aspeninstitute.org; y Nicholas Sullivan: "You Can Hear Me Now: How Microloans and Cellphones Are Connecting the World's Poor to the Global Economy" (San Francisco: Jossey-Bass, 2007), 145.

Los teléfonos móviles constituyen sólo un pequeño aspecto de la globalización. La proliferación de los receptores de televisión e Internet son igualmente importantes. De hecho, en diciembre de 2006, leí una asombrosa historia sobre un partido político de la provincia de Tamil Nadu, en el sur de la India, denominado Dravida Munnetra Kazhagam (DMK), que, en su empeño por ganar votos, había prometido regalar televisores en color. Había entregado ya 60.000 receptores y tenía previsto entregar 30.000 más. Para justificar la iniciativa, el Sr. T. K. S. Elangovam, secretario del partido, indicó que los televisores en color se habían convertido en una necesidad. "En la actualidad, no se trata únicamente de un medio recreativo, sino de algo más, ya que informa sobre cuestiones de salud, política y sensibilización del público", añadió.[51]

Coincido con Elangovam en que los televisores pueden tener efectos beneficiosos. Una de las principales razones por las que la economía china creció vertiginosamente tras la liberalización económica fue la valiente decisión tomada por Deng Xiaoping, cuando visitó los Estados Unidos en 1979, de reunirse con el Presidente Carter. Hasta entonces, la propaganda comunista de la cerrada sociedad china había dicho al pueblo chino que vivía en un "paraíso socialista", mientras que los pobres trabajadores americanos eran explotados por capitalistas insaciables. Al llegar a los Estados Unidos, Deng Xiaoping pidió a la televisión china que mostrase los verdaderos hogares de los trabajadores americanos, con coches, frigoríficos y lavadoras por todas partes. Esa visión conmocionó a la población china. Pero fue una conmoción que la despertó y la determinó a ponerse al mismo nivel. En cambio, el Primer Ministro soviético que visitó Singapur en el decenio de 1980, asombrado al ver fruta fresca en un supermercado para trabajadores, dio por supuesto que se hallaba en una "aldea Potemkin". La élite soviética se había mantenido a sí misma en la ignorancia.

Del mismo modo, la marea creciente de la globalización, si puede aportar nuevas corrientes de información a las sociedades en desarrollo de América Latina o África, Asia u Oceanía, estimulará a esas poblaciones a redoblar sus esfuerzos. Me gustaría insistir en algo muy sencillo: a las personas pobres no les gusta ser pobres, sino que buscan la forma y los medios de mejorar su situación, incluso los que viven en la miseria.

La globalización conlleva otras muchas ventajas para los pobres. Por ejemplo, suprime las distancias y hace posible la venta de productos y servicios a nivel mundial. Los trabajadores de centros de llamadas de la India o Filipinas no tienen que abandonar sus hogares para encontrar buenos trabajos. La globalización difunde las prácticas más idóneas. Cuando estuve en el Pakistán a principios de septiembre me sorprendió la profundidad y magnitud de las reformas estructurales que había introducido en su economía. Esas reformas explican también el despegue de la economía paquistaní. La situación de los pobres del Pakistán está mejorando. Además, la globalización educa a la población. Durante mucho tiempo, la mayoría de la población mundial careció de acceso a las principales bibliotecas o fuentes de información. Hoy tiene Wikipedia a su disposición. Si logramos generalizar el ordenador

51 "The Big Election Offer-Free Colour TVs", Straits Times (Singapore), 30 de diciembre de 2006.

portátil de 100 dólares y energía solar barata, el mundo podrá realmente ascender a un nuevo estado.

Para terminar, quiero disculparme por mi fe optimista en la globalización. Me sorprende lo mucho que la globalización ha cambiado nuestro mundo. Cuando era un niño de Singapur que acudía caminando a la escuela para beber su cazo de leche, pregunté a mi compañero de clase Morgan dónde le gustaría vivir de mayor. Él respondió: "En Londres, por supuesto". "¿Por qué en Londres?", pregunté. Él respondió que allí las calles estaban empedradas con oro. Toda la esperanza y el optimismo se cifraban en América y Europa. Asia parecía un lugar oscuro.

Frente a esto, me asombra la nueva tendencia al pesimismo que se extiende por América y Europa. Cada vez es mayor el número de ciudadanos de esos continentes que creen que no podrán competir con China y la India. Por ese motivo, en lugar de reducir los obstáculos al comercio, han empezado a aumentarlos discretamente. Si esa tendencia se consolida, el resultado será fatal, tanto para los países desarrollados como para el mundo en general. Perderemos una magnífica oportunidad de construir un mundo mejor para todos.

Cuando era presidente, Ronald Reagan le pidió a Gorvachov que derribara el muro, y nosotros deberíamos tener presente ese sabio consejo. El mensaje que surja de esta conferencia habría de ser, pues, igualmente sencillo, para los países desarrollados y para los países en desarrollo: derribemos los nuevos muros. No tratemos de encauzar la globalización. Quitémosle las trabas. De esta forma, lograremos por fin erradicar la pobreza en el mundo.

Prof. Kishore Mahbubani
Decano, Facultad de Política Pública Lee Kuan Yew , Universidad Nacional de Singapur



VI. ANEXO II – PROGRAMA DEL FORO PUBLICO DE LA OMC 2007



WTO Public Forum 2007

"How Can the WTO Help Harness Globalisation?"

Programme

4-5 October 2007

Time	Room	Subject	Organizer	Title of Session / Speakers
Thursday 4 October				
07:30 10:30	CR Lobby	Registration	WTO – External Relations Division	**Registration of Participants**
10:30 12:30	CR	Plenary Opening	WTO – External Relations Division	**High Level Panel: "How Can the WTO Help Harness Globalization?"** **Mr. Pascal Lamy** – WTO Director-General **H.E. Ms. Tarja Halonen** – President, Republic of Finland **H.E. Ms. Olubanke King-Akerele** – Minister for Foreign Affairs, Republic of Liberia **Professor Kishore Mahbubani** – Dean, Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore
****** 13:00 – 14:00 LUNCH BREAK ******				

Time	Room	Subject	Organizer	Title of Session / Speakers — Thursday 4 October
14:00 16:00	CR	Session 1: Global Governance	Global Economic Governance (GEG) Programme, Oxford University and Graduate Institute of International Studies, Geneva	**A Governance Audit of the WTO: Roundtable Discussion on Making Global Trade work for Development** **Moderators: Dr. Carolyn Deere** – Director, Global Trade Governance Project, Global Economic Governance. Programme (GEG), Oxford and **Mr. Matthew Stilwell** – Fellow, Graduate Institute of International Studies, Geneva **Joint Presentation: Dr. Carolyn Deere**, **Mr. Mayur Patel and Mr. Arunabha Ghosh** – Global Trade Governance Project, GEG, Oxford **Roundtable Discussants: Mr. Harlem Désir MEP** – Vice Chairman of the Socialist Group in the European Parliament **Mr. Faizel Ismail** – Head of Delegation to the WTO, Permanent Mission of the Republic of South Africa to the UN and other International Organizations at Geneva **Mr. Alejandro Jara** – WTO Deputy Director-General **H.E. Mr. Mothae Maruping** – Ambassador, Permanent Representative of Lesotho to the WTO **Mr. Ricardo Meléndez-Ortiz** – Chief Executive, ICTSD **H.E. Mr. Guillermo Valles Galmés** – Ambassador, Permanent Representative of Uruguay to the WTO
16:15 18:15		Session 2: Coherence	Appellate Body Secretariat	**WTO Dispute Settlement – Its Impact on the Multilateral Trading System and its Role in a Globalized World** **Moderator: Professor Giorgio Sacerdoti** – Chairman of the Appellate Body **Professor Merit Janow** – Member of the Appellate Body **Professor Georges Abi-Saab** – Member of the Appellate Body **H.E. Mr. Bruce Gosper** – Ambassador, Permanent Representative of Australia to the WTO and Chairman of the WTO Dispute Settlement Body **Professor Joel Trachtman** – Tufts University

Time	Room	Subject	Organizer	Title of Session / Speakers — Thursday 4 October
14:00 16:00	W	Session 3: Economic Growth	European Services Forum	**How can Services Trade Contribute to Harnessing Economic Growth for Sustainable Economic Development?** **Moderator: Mr. Christopher Roberts** – Senior Lawyer, Covington & Burling – London; Chairman of European Services Forum's Policy Committee; Former Director-General of UK Department of Trade and Industry – DTI **Sir Thomas Harris** – Vice-Chairman of Standard Chartered Capital Markets, London; Chairman of International Affairs Committee of British Bankers Association, European Banking Federation Expert Representative on International Affairs **Mr. Pranav Kumar** – Policy Analyst at Consumer Unity & Trust Society (CUTS) **Mr. Tilman Kupfer** – European Regulatory Manager, BT (British Telecom) – Brussels; Chairman of International Affairs Committee of ETNO, Association of European Telecommunications Operators **Mr. Rajesh Aggarwal**, Senior Advisor, Trade in Services – International Trade Centre UNCTAD/ WTO, Geneva (IGO)
16:15 18:15		Session 4: Sustainable Development	The Evian Group at IMD	**Restoring Morality to the Global Market** **Moderator: Mr. Jean-Pierre Lehmann** – Professor of International Political Economy, IMD, and Founding Director, The Evian Group, Switzerland **Mr. Ravi Kanth Devarakonda** – Geneva Editor, Washington Trade Daily and Deccan Herald (India), Switzerland **Ms. Ximena Escobar de Nogales** – Deputy Director & Senior Economic Counsellor, CASIN, Switzerland **Ms. Rosalea Hamilton** – CEO, Institute of Law & Economics, Jamaica **Mr. Aldo Matteuci** – Senoir Fellow, DiploFoundation, Switzerland

Time	Room	Subject	Organizer	Title of Session / Speakers — Thursday 4 October
14:00 16:00	D	Session 5: Global Governance	The National Centre of Competence in Research (NCCR) International Trade	**Harnessing Globalization: Unpacking the Concept** **Moderator: Dr. Manfred Elsig** – World Trade Institute/GIIS, Senior Research Fellow **Dr. Sophie Meunier** – Professor, Princeton University, USA **Dr. Heribert Dieter** – German Institute for International and Security Affairs, Berlin and Member of the Warwick Commission **Dr. Robert Hamwey** – Trade Negotiations and Commercial Diplomacy Branch, UNCTAD **Dr. Cédric Dupont** – Professor, Graduate Institute of International Studies, Geneva
16:15 18:15		Session 6: Sustainable Development	Inter-Parliamentary Union (IPU) and European Parliament	**Trade and climate change: Is trade killing our planet?** **Moderator: Mr. Patrick Baert** – Journalist, Agence France Presse **Ms. Ivonne Baki** – Member of the Andean Parliament, Former Minister of Commerce of Ecuador **Mr. Javier Moreno Sánchez** – Member of the European Parliament, Spain **Mr. Shakeel Mohamed** – MP, Mauritius **Mr. Awni Behnam** – President, International Ocean Institute

Time	Room	Subject	Organizer	Title of Session / Speakers — Thursday 4 October
14:00 16:00	E	Session 7: Economic Growth	Canadian Agri-Food Trade Alliance (CAFTA)	**Building and Expanding Opportunities for Agriculture** **Moderator: Mr. Keith Lancastle** – Executive Director – Canadian Agri-Food Trade Alliance **Ms. Alanna Koch** – President – Canadian Agri-Food Trade Alliance **Ms. Isabel Mazzei** – Policy Advisor – Oxfam International **Dr. Shiferaw Adilu** – Senior Trade Policy Analyst – Alberta Agriculture and Food
16:15 18:15		Session 8: Sustainable Development	Centre for International Sustainable Development Law (CISDL)	**Natural resources, sustainable development and trade rules: New instruments to promote sustainable development through trade agreements** **Moderator: Mr. Markus W. Gehring** – Sustainable Trade, Investment and Competition Law Programme, Centre for International Sustainable Development Law and Centre of International Studies, University of Cambridge **Ms. Marie-Claire Cordonier Segger** – Natural Resources, Government of Canada **Dr. Carolyn Deere** – Global Economic Governance Programme, University of Oxford **Dr. Moustapha Kamal Gueye** – International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) **Ms. Tara Lann** – Global Subsidies Initiative (GSI), International Institute for Sustainable Development (IISD)

Time	Room	Subject	Organizer	Title of Session / Speakers — Thursday 4 October
14:00 16:00	F	Session 9: Economic Growth	International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD)	**Addressing Vulnerabilities and Competitiveness of Small and Vulnerable Economies (SVEs) in Trade Negotiations** **Moderator: Mr. Constantine Bartel** – International Centre for Trade and Sustainable Development, (ICTSD) **Mr. Werner Corrales** – Senior Fellow, Competitiveness and Development, International Centre for Trade and Sustainable Development, (ICTSD) **Mr. Felipe S. Baritto** – Consultant
16:15 18:15		Session 10: Sustainable Development	MISEREOR and Heinrich Boell Stiftung	**Slow Trade – Sound Farming: A Multilateral Framework for Sustainable Markets in Agriculture** **Moderator: Ms. Christine Chemnitz** – Heinrich Boell Foundation **Mr. Wolfgang Sachs** – Senior Fellow at the Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy **Ms. Aileen Kwa** – Member of the EcoFair Trade experts' panel, Consultant **Ms. Alicia Kolmanns** – Development Policy Department, MISEREOR

Time	Room	Subject	Organizer	Title of Session / Speakers — Thursday 4 October
14:00 16:00	B	Session 11: Economic Growth	Agriculture Accountability Initiative (AAI)	**Supply Management in Support of Rural Livelihoods under the WTO** **Moderator: Mr. Thomas Lines** – Agribusiness Accountability Initiative **Mr. Samuel Asfaha** – Project Officer on Commodities, South Centre, Geneva **Mr. Alex Danau** – Collectif Stratégies Alimentaires, Brussels **Mr. Bhaskar Goswami** – Forum for Biotechnology and Food Security, New Delhi **Mr. Laurent Pellerin** – Président, Union des Producteurs Agricoles, Quebec **Mr. Saliou Sarr** – Coordinateur, Réseau des Organisations Paysannes et des Producteurs Agricoles de l'Afrique de l'Ouest – Ouagadougou, Burkina Faso
16:15 18:15		Session 12: Coherence	International Gender and Trade Network (IGTN)	**Global Governance, International Trade and Development Discourses and National Policy-Making** **Moderator: Ms. Maria Rosaria Iorio** – Head of the International Gender and Trade Network (IGTN), Geneva Office **Ms. Michiko Hayashi** – Economic Affairs Officer, Trade Negotiations and Commercial Diplomacy Branch, Division for International Trade in Goods and Services and Commodities, UNCTAD **Ms. Fiorina Mugione** – Chief, Enterprise Policy and Capacity Building, Division on Investment, Technology and Enterprise Development, DITE, UNCTAD **Mr. Aftabalam Khan** – International Coordinator, Trade Justice & Stop Corporate Abuse Initiatives, Action Aid **Ms. Katrine Hagen** – International Federation of University Women
****** 18:15 – 20:15 RECEPTION CR LOBBY ******				

Time	Room	Subject	Organizer	Title of Session / Speakers	Friday 5 October
Friday 5 October					
09:00 11:00	CR I	Session 13: Sustainable Development	WTO – Trade and Environment Division	**The Role of Trade in Supporting International Efforts to Mitigate Climate Change** **Moderator: Ms. Vesile Kulacoglu** – Director, Trade and Environment Division, WTO Secretariat **Panellists: Mr. Feng Gao** – Director, Legal Affairs Programme, Framework Convention on Climate Change Secretariat **Professor Joost Pauwelyn** – Professor of International Law, The Graduate Institute of International Studies, Geneva **Discussants: Mr. Robert Teh** – Counsellor, Economic Research and Statistic Division, WTO Secretariat **Ms. Ludivine Tamiotti** – Legal Affairs Officer, Trade and Environment Division, WTO Secretariat	
11:15 13:15		Session 14: Coherence	European Commission, DG Trade	**The Rapid Development of FTAs: Challenges and Opportunities for Future Multilateral Trade Negotiations** **Moderator: Mr. Gaspar Frontini** – Chief Trade Economist at the European Commission. **Ms. Arancha González** – Head of Cabinet to WTO Director-General, WTO Secretariat **Dr. Simon J. Evenett** – Professor of International Trade and Economic Development, Department of Economics, University of St. Gallen, Switzerland **Dr. Bernard Hoekman** – Senior advisor at the Development Research Group of the World Bank **Professor Vinod K. Aggarwal** – Director, University of California – Berkeley	

Time	Room	Subject	Organizer	Title of Session / Speakers — Friday 5 October
09:00 11:00	CR II	Session 15: Economic Growth	Eurochambres / Eurocommerce	**WTO and SMEs: What is Needed to Have A Win-Win Situation?** **Moderators: Mr. Dirk Vantyghem** – Eurochambres, Director International Affairs and **Mr. Ralph Kamphöner** – EuroCommerce, Senior Adviser International Trade **Mr. Laurent Matile** – UNCTAD/WTO International Trade Centre (ITC), Senior Officer, Multilateral Trading System **Mr. Piero Iacomoni** – Monnalisa Spa, Fashion Producer, Italy, General Manager **Mr. Peter Bernert** – Brieftaube, Fashion Retailer, Austria, Owner **Mr. José María Cervera** – Barcelona Chamber of Commerce, International Director **Mr. Kees Keijzer** – Head of Section, Trade, Permanent Delegation of the European Commission, Geneva
11:15 13:15		Session 16: Sustainable Development	International Federation of Agricultural Producers (IFAP)	**An Agreement on Agriculture that Promotes Global Development** **Opening remarks: Mr. Jack Wilkinson** – President of IFAP **Panel of the leaders of the main negotiating groups:** **Mr. Paulo Mesquita** – Deputy, Permanent Representative of Brazil to the WTO **Mr. Jean-Luc Demarty** – Director General for Agriculture and WTO Chief Negotiator for Agriculture, European Communities **H.E. Mr. Ujal Singh Bhatia** – Ambassador, Permanent Representative of India to the WTO **Mr. Joseph Glaubir** – Lead Negotiator for Agriculture, US Trade Representative's Office **Closing Remarks: Mr. Harsha V. Singh** – Deputy Director-General, WTO

Time	Room	Subject	Organizer	Title of Session / Speakers — Friday 5 October
09:00 11:00	W	Session 17: Global Governance	South Centre and Research and Information Services for Developing Countries (RIS)	**Global Trade Governance and the Role of the South: Theory and Practice in Enhancing the Role of the South: Part I** **Moderator: Mr. Vicente Paolo Yu**, Coordinator, GGDP, South Centre **Dr. Nagesh Kumar** – Director-General, RIS **Dr. Carolyn Deere** – Director, Global Trade Governance Project, Oxford University **Dr. Manfred Elsig** – World Trade Institute, University of Bern **H.E. Dr. Anthony Mothai Maruping** – Ambassador, Permanent Representative of Lesotho to the UN and other International Organizations at Geneva, LDC Coordinator
11:15 13:15		Session 18: Coherence	Evian Group and CUTS International	**Mainstreaming International Trade into National Development Strategy** **Moderator: Mr. Jean-Pierre Lehmann** – Professor of International Political Economy, IMD, and Founding Director, The Evian Group, Switzerland **Ms. Rosalea Hamilton** – CEO, Institute of Law & Economics, Jamaica **Mr. Faizel Ismail** – Head of Delegation to the WTO, Permanent Mission of the Republic of South Africa to the UN and other International Organizations at Geneva **Dr. Veena Jha** – Visiting Fellow, IDRC, Switzerland **Mr. Pranav Kumar** – Policy Analyst, Consumer Unity and Trust Society International (CUTS International), India **Mr. Mohammad A. Razzaque** – Economic Affairs Officer, Commonwealth Secretariat, UK

Time	Room	Subject	Organizer	Title of Session / Speakers — Friday 5 October
09:00 11:00	D	Session 19: Economic Growth	Overseas Development Institute (ODI)	**The Contribution of Services to Development, the Role of Regulation and Trade Liberalisation** **Moderator: Ms. Sheila Page** – Senior Research Associate, Overseas Development Institute **Mr. Dirk Willem te Velde** – Research Fellow, Overseas Development Institute "The Contribution of Services to Development, the Role of Regulation and Trade Liberalisation" **Mr. Rudolf Adlung** – Counsellor, Trade in Services Division, WTO Secretariat "The Contribution of Services Liberalization to Poverty Reduction: What Role for the GATS" **Mr. Dominique Njinkeu** – Executive Director, International Lawyers and Economists Against Poverty
11:15 13:15		Session 20: Sustainable Development	DLA Piper UK LLP	**What Role Can the WTO Play in the Fight Against Climate Change?** **Moderator: Ms. Miriam González** – Head of Trade, DLA Piper UK LLP **Dr. Doaa Abdel Motaal** – Counsellor, Office of the Director-General, WTO Secretariat **Mr. Ricardo Meléndez-Ortiz** – Chief Executive, ICTSD **Ms. Ditte Juul Joergensen** – Head of Sustainable Development Unit, DG Trade, European Commission **Mr. Mani Muthukumara** – Senior Environmental Economist, Environment Department, The World Bank

Time	Room	Subject	Organizer	Title of Session / Speakers — Friday 5 October
09:00 11:00	E	Session 21: Global Governance	The Panos Institute	**Trade Stories, Trade Perceptions: Media Coverage and Public Views of Trade and Development** **Moderator: Mr. Jon Barnes** – Head of globalisation programme, Panos London, UK **Mr. John Kamau** – Associate Editor, Business Daily, Nation Media Group, Kenya **Ms. Amy Barry** – Deputy Head of Media, Oxfam, UK **Mr. Rune Saugmann Andersen and Lasse Skjoldan** – Institute of Political Science, University of Copenhagen, Denmark **Mr. Warren Giles** – Journalist, Bloomberg News Geneva, Switzerland **Discussant: Dipankar De Sarkar** – European Bureau Chief, Indo-Asian News Service (IANS), India/UK
11:15 13:15		Session 22: Coherence	Agency for International Trade Information and Cooperation (AITIC)	**The Trade Dimension of Globalization: Multilateral (WTO) or Regional (RTAs)** **Moderator: Dr. Esperanza Durán** – Executive Director, AITIC **Professor Arvind Panagariya** – Colombia University, USA **Dr. Craig VanGrasstek** – Washington Trade Reports, USA

Time	Room	Subject	Organizer	Title of Session / Speakers — Friday 5 October
11:15 13:15	F	Session 23: Sustainable Development	Rainforest Alliance	**How Business – NGO Partnerships Can Contribute to Conservation and Promote Sustainable Livelihoods – A Look at African and Latin American Experiences** **Moderator: Mr. Bernward Geier** – President, Colabora **Mr. Roland Higgins** – NGO Representative, Rainforest Alliance, Brussels **Mr. Julius Ng'ang'a** – African Farmer Representative, Sustainability Coordinator, Sustainable Management Services, ECOM **Mr. Boers Brita Westelius** – Coffee Industry Representative, Manager EU Category Communications, Coffee/Cheese&Dairy, Kraft Foods Europe GmbH
14:15 16:15		Session 24: Global Governance	Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)	**The role of Social Standards in Promoting Fair Trade** **Moderator: Mr. Steffen Grammling** – Program Officer, FES Geneva Office **Ms. Cleopatra Doumbia-Henry** – Director, International Labour Standards, ILO **Ms. Veronica Nilsonn** – Senior Policy Advisor, TUAC **Mr. Auret van Heerden** – President, Fair Labor Association **Ms. Claribel David** – Vice-President, International Fair Trade Association

Time	Room	Subject	Organizer	Title of Session / Speakers — Friday 5 October
09:00 11:00	B	Session 25: Economic Growth	BUSINESS-EUROPE	**Non-Tariff Barriers to International Trade and Economic Growth– What can the WTO do?** **Moderator: Dr. Reinhard Quick** – Vice-Chairman, WTO Working Group, BUSINESSEUROPE **Mr. Eoin O'Malley** – Advisor, BUSINESSEUROPE **H.E. Mr. Ujal Singh Bhatia** – Ambassador, Permanent Representative of India to the WTO **Mr. John Clarke** – Deputy Permanent Representative of the European Commission to the WTO, Geneva **Mr. Rasmus Wendt** – International Affairs Adviser, Dansk Industri
11:15 13:15		Session 26: Coherence	International Chair WTO/Regional Integration	**A Missing Instrument: A WTO/Regional Integration Global Academic Network** **Moderator: Mr. Ramon Torrent** – University of Barcelona and Coordinator of the International Chair WTO/Regional Integration (UB-UAM) **Mr. Patrick Low** – Director, Economic Research and Statistics Division, WTO Secretariat **Ms. Carmen Pont-Vieira** – Former WTO Secretariat Staff, Trade Policy Review and Regional Agreements Division **Ms. Sheila Page** – Senior Research Associate, Overseas Development Institute **Ms. Vera Thorstensen** – Economic Counsellor, Permanent Mission of Brasil to the UN at Geneva
****** 13:00 – 14:00 LUNCH BREAK ******				

Time	Room	Subject	Organizer	Title of Session / Speakers — Friday 5 October
14:15 16:15	CR I	Session 27: Coherence	Centre for International Governance Innovation	**Does the Single Undertaking Still Underpin the Coherence of the Global Trading System?** **Moderator: Mr. Harsha V. Singh** – Deputy Director-General, WTO **Dr. John M. Curtis** – Distinguished Fellow and Director of the BRICSAM project, Centre for International Governance Innovation, Waterloo, Canada; Former Chief Economist, Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada **Dr. Simon J. Evenett** – Professor of International Trade and Economic Development, Department of Economics, University of St. Gallen, Switzerland **Dr. Robert Wolfe** – Professor, School of Policy Studies, Queen's University, Kingston, Canada **H.E. Mr. Guillermo Valles Galmés** – Ambassador, Permanent Representative of Uruguay to the WTO
16:30 18:30		Session 28: Global Governance	South Centre and Research and Information Services for Developing Countries (RIS)	**Global Trade Governance and the Role of the South: Theory and Practice in Enhancing the Role of the South: Part II** **Moderator: Dr. Nagesh Kumar** – Director-General, RIS **Mr. Faizal Ismail** – NAMA 11 Coordinator, South Africa **Mr. Vicente Paolo Yu** – Programme Coordinator – GGDP, South Centre **Mr. Mayur Patel** – Global Trade Governance Project, Oxford University

Time	Room	Subject	Organizer	Title of Session / Speakers — Friday 5 October
14:15 16:15	CR II	Session 29: Coherence	European Centre for International Political Economy (ECIPE)	**Coherent Strategies for Trade Liberalization – Bottom-up policies regional agreements and WTO-system compatibility** **Moderator: Mr. Fredrik Erixon** – Director, ECIPE **Dr. Razeen Sally** – Director, ECIPE **Mr. Rengang Huang** – Minister Counsellor, Permanent Mission of China to the WTO **Professor Patrick Messerlin** – Groupe Economie Mondiale, Sciences Po, Paris **Dr. Simon J. Evenett** – Professor of International Trade and Economic Development, Department of Economics, University of St. Gallen, Switzerland and Member of the Warwick Commission on the Future of the Multilateral Trading System after Doha **Mr. Roderick Abbott** – Former Deputy Directo-General of the WTO
16:30 18:30		Session 30: Global Governance	Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP) and Center for International Environmental Law (CIEL)	**Rebalancing Trade with Global Norms** **Moderator: Ms. Carin Smaller** – Institute for Agriculture and Trade Policy, (IATP) **Ms. Caroline Dommen** – Director, 3D – Trade – Human Rights – Equitable Economy **Mr. Dalindyebo Shabalala** – Director, Intellectual Property and Sustainable Development Project, Center for International Environmental Law, (CIEL) **Mr. Daniel Mittler** – Political Advisor, Greenpeace International

Time	Room	Subject	Organizer	Title of Session / Speakers — Friday 5 October
14:15 16:15	W	Session 31: Sustainable Development	Center for International Environmental Law (CIEL), Friends of Earth Europe, German Development Institute, German NGO Forum on Environment and Development, Germanwatch, Greenpeace, International Forum on Globalization (IFG)	**Trade and Climate Change: Peril or Promise?** **Moderator: Mr. Daniel Mittler** – Political Advisor, Greenpeace International **Mr. Tobias Reichert** – Germanwatch & German NGO Forum on Environment and Development- Market Liberalization, a Panacea for Measures to Combat Climate Change? The Cases of Environmental Goods and Biofuels **Mr. Victor Menotti** – International Forum on Globalization (IFG), WTO – Energy Services and Fuel Efficiency Standards: What's at Stake for Stable and Sustainable Energy Supplies and Climate Policies? **Dalindyebo Shabalala** – Center for International Environmental Law (CIEL) – The Role of Intellectual Property Rights and Technology Transfer for Measures to Combat Climate Change **Mr. Vicente Paolo Yu** – South Centre – Development and Climate Change: The Role of Trade Policy
16:30 18:30		Session 32: Economic Growth	International Institute for Sustainable Development (IISD)	**The WTO's record in addressing trade-distorting subsidies: An Assessment of its record and proposals for improving its performance** **Introduction: Mr. David Runnalls** – President & Chief Executive Officer of IISD **Mr. Pablo Klein** – Permanent Mission of Mexico to the WTO, Geneva – Overview by a trade delegate on general impression of strengths and weaknesses (or successes and failures) of WTO on disciplining subsidies **Mr. Ron Steenblik** – Director of Research, Global Subsidies Initiative, IISD – Review of issues related to notifications and plans to improve them **Mr. Michael Thöne** – Cologne University – Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut (FiFo) – Challenge of providing a comprehensive WTO subsidy notification as seen from the notifying country's perspective

Time	Room	Subject	Organizer	Title of Session / Speakers — Friday 5 October
14:15 16:15	D	Session 33: Coherence	Center for International Law (CIEL)	**WTO Dispute Settlement: A Vehicle for Coherence?** **Moderator: Ms. Mina Mashayekhi** – UNCTAD **Mr. Nilo Dytz Filho**– Permanent Mission of Brazil to the UN at Geneva **Mr. Brendan McGivern** – White and Case **Professor Joost Pauwelyn** – Graduate Institute of International Studies, Geneva **Ms. Nathalie Bernasconi-Osterwalder** – Center for International Environmental Law
16:30 18:30		Session 34: Economic Growth	Third World Network (TWN)	**Globalisation and the WTO Doha Agenda: Impact on Development** **Mr. Martin Khor** – Third World Network – Globalisation, WTO, Doha and Development Aspects **Mr. Mehdi Shafaeddin** – Former Senior Economist, UNCTAD – Development implications of NAMA **H.E. Mr. Oscar Carvallo** – Ambassador, Permanent Mission of the Bolivarian Republic of Venezuela to the UN at Geneva – Development and the Doha negotiations **Ms. Anne Kamau** – Permanent Mission of Kenya to the UN at Geneva – Food Security and Livelihood Concerns in Agriculture and the WTO **Ms. Esther Busser** – International Trade Union Confederation (ITUC) **Aftabalam Khan** – International Coordinator, Trade Justice & Stop Corporate Abuse Initiatives, Action Aid

Time	Room	Subject	Organizer	Title of Session / Speakers — Friday 5 October
14:15 16:15	E	Session 35: Global Governance	International Trade Union Confederation (ITUC)	**How Can Globalization Work for Workers?** **Moderator: Ms. Carin Smaller** – Institute for Agriculture and Trade Policy, (IATP) **Mr. James Howard**, Director, Economic and Social Policy, International Trade Union Confederation (ITUC) **Mr. Rolph van der Hoeven** – Director, Policy Coherence Group, Integration and Statistics Department, ILO **Mr. Ariel Castro** – Coordinator of the ASEAN Trade Union Council (ATUC) and Director for Education, TUCP, Philippines **Ms. Marie-Louise Knuppert** – LO-DK Confederal Secretary, Denmark
16:30 18:30		Session 36: Global Governance	Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)	**The Role of Innovation and Technical Change in Harnessing Globalisation: Challenges and Opportunities** **Moderator: Mr. Warren Giles** – Journalist, Bloomberg News **Mr. Dirk Pilat** – Head of the Science and Technology Policy Division of the OECD **H.E. Mr. Mario Matus** – Ambassador, Permanent Representative of Chile to the WTO **Dr. Xuan LI** – Lead Economist & Acting Coordinator, Innovation and Access to Knowledge Programme, South Centre **Mr. Andreas Ebert** – Regional Technology Officer for Central & Southern Europe, Microsoft Europe
16:30 18:30	F	Session 37: Coherence	Latin American Trade Network (LATN) and International Development Research Centre (IDRC)	**The Challenges of Coherence: Do we need a critical approach?** **Moderator: Ms. Diana Tussie** – Latin American Trade Network, (LATN) **Ms. Debra Steger** – University of Ottawa, Canada/EDGE Network **Mr. Welber Barral** – University of Santa Catarina, at Florianopolis/LATN Latin American Trade Network **Mr. Ahmed Ghoneim** – Economic Research Forum/University of Cairo, Egypt **Ms. Vivianne Ventura Dias** – LATN Latin American Trade Network, Brazil **Ms. Mia Mikic** – Asia–Pacific Research and Training Network. ARTNeT, UNESCAP **Ms. Ann Weston** – North-South Institute, Canada

Time	Room	Subject	Organizer	Title of Session / Speakers — Friday 5 October
14:15 16:15	B	Session 38: Sustainable Development	Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)	**Trade Rules for Sustainable Development in Latin America and the Caribbean: Understanding the Linkages** **Moderator: Mr. Alejandro Jara** – Deputy Director-General, WTO **Ms. Marianne Schaper** – Senior Economic Affairs Officer, Sustainable Development and Human Settlements Division, ECLAC, Santiago **Mr. Carlos de Miguel** – Environmental Affairs Officer, Sustainable Development and Human Settlements Division, ECLAC, Santiago **Mr. Sebastian Sáez** – Expert, Division for International Trade and Integration, ECLAC, Santiago
16:30 18:30		Session 39: Global Governance	Global Business Dialogue (GBD)	**Capitals and the Global Economic Commons** **Moderator: Mr. R. K. Morris** – President, The Global Business Dialogue **Mr. Christopher Wenk** – Senior Director, International Trade Policy, US Chamber of Commerce **Mr. Christopher Parlin** – Attorney, Miller & Chevalier Chartered

Esta nueva edición del *Foro Público de la OMC* ofrece una visión de conjunto de los debates del Foro de 2007, cuyo tema fue "¿Cómo puede contribuir la OMC a encauzar la globalización?" El Foro brindó a los participantes una oportunidad única de debatir entre ellos y con Miembros de la OMC sobre la forma en que la OMC podría contribuir mejor a la gestión de la globalización. La presente publicación resume los puntos de vista y las preocupaciones expresadas en este acto, que duró dos días. Entre los temas de debate figuraban los desafíos que plantea la globalización, la necesidad de un sistema multilateral de comercio coherente, el comercio como instrumento para el crecimiento y el desarrollo y la interacción entre el comercio y el desarrollo sostenible.



ISBN 978-92-870-3474-8