

Foro público de la OMC

"Con el comercio hacia el futuro"



Foro público de la OMC

"Con el comercio hacia el futuro"



© Organización Mundial del Comercio, 2008. Para la reproducción del material contenido en este documento se requiere la autorización escrita del Gerente de Publicaciones de la OMC.

A reserva de la obtención de la autorización escrita del Gerente de Publicaciones de la OMC, se alienta la reproducción y utilización del material contenido en este documento para fines no comerciales de educación y formación.

ISBN: 978-92-870-3501-1

Disponible también en francés y en inglés:

Título en francés ISBN: 978-92-870-3500-4

Título en inglés ISBN: 978-92-870-3499-1

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

Teléfono: (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, 2009



Prólogo del Director General	v
------------------------------------	---

Agradecimientos	vi
-----------------------	----

Introducción	viii
--------------------	------

I. Discurso de apertura del Director General..... 1

“Lo primero es lo primero”	3
----------------------------------	---

II. Retos y oportunidades de la OMC..... 5

A. Apoyo mutuo de los objetivos y políticas en materia de comercio, cambio climático y desarrollo	6
B. La solución de las diferencias entre los Miembros	13
C. La OMC y la lucha por el trabajo decente	19
D. ¿Pueden las normas sobre el bienestar de los animales de granja ser compatibles con la OMC?;	24
E. Geometrías variables y masa crítica: ¿se justifican nuevos enfoques para reforzar la cooperación en el marco de la OMC?	30
F. Cambio climático, competitividad y política comercial: oportunidades y desafíos para el futuro del sistema multilateral de comercio.....	34
G. Consecuencias de un fracaso de la Ronda de Doha	39
H. Desafíos futuros del comercio de productos agropecuarios.....	44
I. Modificación de las relaciones de poder en las negociaciones comerciales internacionales: repercusiones futuras	50
J. La transparencia como instrumento de política	57
K. Cooperación Sur-Sur e integración regional: perspectiva de género.....	62
L. Respuestas para abordar los problemas ambientales globales: ¿qué se puede esperar de los futuros grupos especiales de solución de diferencias?.....	69
M. Regionalismo: ¿El mayor de los desafíos?.....	79
N. Vinculación entre los acuerdos comerciales multilaterales y regionales: Incidencia de los acuerdos de asociación económica en el desarrollo	88
O. ¿Mejorar el clima gracias al comercio?.....	92



III. Retos y oportunidades de los principales agentes y de las partes interesadas 97

- A. El eslabón perdido entre la apertura del comercio y la reducción de la pobreza: papel del sistema multilateral de comercio..... 98
- B. El nuevo “Consenso de Ginebra” para trazar políticas comerciales centradas en las personas y orientadas al desarrollo: ¿puede ayudar un enfoque basado en los derechos humanos? 108
- C. ¿Debería revisarse el Programa de Doha con respecto a la agricultura a la luz de los nuevos retos con que se enfrentan los agricultores?..... 116
- D. La “cuarta libertad”: cosechar los frutos de la migración económica 122
- E. El papel futuro de los principales actores y colectivos interesados y su interacción en el logro del libre comercio en el marco de la OMC 130
- F. ¿Por qué son esenciales los compromisos en el marco del AGCS y las normas de ese Acuerdo para aumentar el comercio de servicios en el futuro? 137
- G. La Decisión sobre acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes: retos y oportunidades 142
- H. Un SGP para los servicios: ¿un instrumento esencial o un señuelo? 147
- I. Los exportadores pequeños y medianos en los países en desarrollo: ¿qué esperar de la OMC en el nuevo entorno comercial? 152
- J. Rusia, Asia central y el Cáucaso (CEI) y la OMC: retos y oportunidades 156

IV. “El camino a seguir por el sistema multilateral de comercio” 165

- A. Seis décadas de cooperación comercial multilateral: el camino a seguir..... 166
- B. Adecuar la futura política comercial a la futura realidad comercial 170
- C. El AGCS y los servicios públicos: ¿Con el comercio hacia el futuro o sin futuro?..... 175
- D. Los mercados de materias primas y de energía: ¿Cuál es la función de la OMC? 179
- E. Creación de cadenas sostenibles para los productos básicos en África 184
- F. La explosión de los precios de los alimentos: ¿qué puede hacer la OMC?..... 188
- G. La Crisis Alimentaria Mundial: ¿Son las Normas Comerciales un Problema o una Manera de Avanzar? 194
- H. El futuro de la gobernanza económica global (GEG) - ¿Qué función puede desempeñar la OMC? 202
- I. La facilitación del comercio es imposible si no se facilita la logística 211
- J. La Política de Comercio y Desarrollo para el siglo XXI: Hacia un consenso del Sur 217
- K. Cinco años para pasar de la decisión a la aplicación: ¿Es la decisión de agosto de 2003 la solución pronta que necesitamos para mejorar el acceso a los medicamentos? 223



L. Creación de una nueva ventaja comparativa: resurgimiento de las políticas industriales y posible conflicto con las disciplinas de la OMC	227
M. Informe de la Comisión Warwick sobre el futuro del régimen multilateral de comercio: Estrategias de aplicación	233
N. Incidencia de las políticas comerciales en pro de una gestión ambiental sana: consideraciones jurídicas y económicas relacionadas con la aplicación de políticas ambientales basadas en el mercado	242
O. Liberalización comercial y pobreza: Desafíos de política desde América Latina	246
P. Investigación y creación de capacidad en materia de negociaciones comerciales	250
Abreviaturas	254





Prólogo del Director General



V

El Foro de este año – “Con el comercio hacia el futuro” – se ha concebido para brindar una oportunidad única a los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, los representantes del mundo académico, los empresarios y los estudiantes de examinar conjuntamente de qué manera el sistema de comercio puede reflejar mejor las necesidades y aspiraciones futuras de la comunidad internacional. El Foro, que ha tenido lugar en un momento de inestabilidad financiera y precios elevados del petróleo y los alimentos, se ha planteado la siguiente pregunta: “¿cómo puede hacerse avanzar el sistema de comercio hacia el futuro?”. Esperábamos propiciar así un debate sincero y abierto sobre la función y la responsabilidad del sistema multilateral de comercio en cuestiones complejas como la crisis alimentaria, los mercados financieros, el cambio climático, los derechos humanos y el comercio electrónico, por no citar más que algunos temas. El Foro ha atraído a una cifra récord de 1.330 participantes de la sociedad civil, que han venido a la OMC para expresar sus opiniones sobre los muchos retos del sistema multilateral de comercio y dar a conocer sus preocupaciones específicas.

No cabe duda de que el Foro, gracias a las numerosas sesiones informativas organizadas en su marco por la sociedad civil, ha sido enriquecedor. Ha acercado más la OMC a la sociedad civil y al público en general, que son a quienes debe rendir cuentas la Organización. Esta interacción debe continuar. Es necesario que la sociedad civil ayude a los Miembros de la OMC a guiar nuestro avance, y ésta es la razón de que les ofrezcamos aquí las actas del Foro, que espero resulten útiles para su labor. Indudablemente, son parte de la brújula que todos necesitamos para orientarnos en estos tiempos difíciles.

Pascal Lamy

Director General de la OMC





Agradecimientos

vi

La presente publicación de los debates del Foro Público de la OMC 2008 fue preparada bajo la supervisión general de la Directora General Adjunta Valentine Sendanyoye Rugwabiza. Willy Alfaro, Director de la División de Relaciones Exteriores, dirigió el proyecto, cuya ejecución corrió a cargo de María Pérez-Esteve, Consejera de esta División. Charlotte Ducrot, Bryn Skibo y Erinn Wattie prestaron asistencia editorial. 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 miembros de la División de Agricultura y Productos Básicos, la secretaría del Órgano de Apelación, la División de Desarrollo, la División de Estudios Económicos y Estadística, 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 Servicios Lingüísticos y Documentación, la División de Asuntos Jurídicos, la División de Normas, 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 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 durante todo el evento.

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





Introducción

El Foro Público de 2008, titulado “Con el comercio hacia el futuro”, que tuvo lugar en la sede de la OMC, en Ginebra, los días 24 y 25 de octubre, brindó una oportunidad única a gobiernos, representantes de organizaciones no gubernamentales, parlamentarios, representantes del mundo académico, miembros de la comunidad empresarial, periodistas, juristas y estudiantes de analizar y examinar de qué manera el sistema de comercio puede reflejar mejor las necesidades y aspiraciones futuras de la comunidad internacional.

En el Foro de este año, que tuvo lugar en un momento caracterizado por una de las crisis financieras más graves de la historia moderna y por la inestabilidad de los precios del petróleo y de los alimentos, se deliberó sobre el tipo de sistema de comercio internacional que legaremos a las generaciones futuras. En las distintas sesiones celebradas se trató de propiciar un debate sincero y abierto sobre la función y la responsabilidad del sistema multilateral de comercio en cuestiones complejas como la crisis alimentaria mundial, la crisis de los mercados financieros, el cambio climático, los derechos humanos y el comercio electrónico, por no citar más que algunos temas. Los debates e ideas propuestos por los asistentes no pueden sino contribuir al logro de un sistema multilateral de comercio fortalecido, basado en normas y reglamentaciones, que esté en consonancia con las nuevas realidades del mercado y constituya un mecanismo de solución de diferencias efectivo.

La presente publicación contiene un resumen de los debates de las diferentes sesiones celebradas en el Foro. Los informes han sido redactados bajo la plena responsabilidad del organizador u organizadores de cada panel. La publicación está dividida en tres partes principales que giran en torno a los tres subtemas elegidos para el Foro de este año, a saber: i) retos y oportunidades de la OMC; ii) retos y oportunidades de los principales agentes y de las partes interesadas del sistema multilateral de comercio, y iii) el sistema multilateral de comercio: camino a seguir.

En las sesiones celebradas en relación con el primer subtema se examinaron los retos y oportunidades de la OMC en cada una de sus principales funciones institucionales: a) negociar la reducción de los obstáculos al comercio (aranceles de importación y otros obstáculos al comercio) y acordar normas contra la discriminación en el comercio internacional; b) administrar y vigilar la aplicación de las normas acordadas que rigen el comercio de mercancías y servicios y los derechos de propiedad intelectual; c) examinar las políticas comerciales de los Miembros, y asegurar la transparencia de los acuerdos comerciales regionales y bilaterales; d) solucionar las diferencias surgidas entre los Miembros, y e) reforzar la capacidad de los funcionarios gubernamentales de los países en desarrollo en materia de comercio internacional.

Las cuestiones tratadas en las distintas sesiones fueron fundamentalmente de carácter institucional y se centraron en los siguientes interrogantes: ¿Cómo pueden las normas de la OMC asegurar la coherencia y evitar los conflictos con las normas de otras instituciones internacionales, como las normas sobre trabajo decente de la Organización Internacional del Trabajo

(OIT) y las normas de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNU), por mencionar sólo dos instituciones entre muchas?; ¿cómo pueden los procedimientos por los que se rigen las negociaciones en la OMC garantizar un consenso eficiente y en consonancia con los intereses de todos los Miembros?; ¿cómo puede la Secretaría de la OMC mejorar sus programas de creación de capacidad para los países en desarrollo?; y ¿cómo lograr que la proporción cada vez más significativa del comercio internacional abarcada por los acuerdos comerciales regionales y preferenciales forme una simbiosis positiva con el sistema multilateral de comercio?

En las sesiones en que se trató el segundo subtema se examinaron los retos y oportunidades de los principales agentes y de las partes interesadas del sistema multilateral de comercio, y se preguntó qué ocurriría con los servicios públicos en una nueva era de liberalización, y quién, y de qué forma, se vería afectado por esos cambios. Se examinaron varias cuestiones, a saber: ¿Cómo pueden las estructuras internacionales empleadas para defender los derechos humanos utilizarse conjuntamente con las normas comerciales a fin de conseguir un sistema de comercio internacional más “centrado en el ser humano”?; ¿cómo pueden los empresarios, y las pequeñas y medianas empresas, en particular de los países en desarrollo, beneficiarse en mayor medida del comercio internacional y contribuir a la creación de economías prósperas y robustas?; ¿cómo debe el sector agropecuario mundial adaptarse a los cambios al tiempo que defiende los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria?; ¿qué perspectivas se vislumbran para los países que están negociando su adhesión a la OMC, y cuáles son los singulares retos a los que se enfrentan los países de reciente adhesión?, y, por último, ¿cómo vincular, de la manera más efectiva posible, la apertura del comercio a la reducción de la pobreza, y cuál es, en muchos casos, el eslabón perdido entre ellas?

Por último, en las sesiones en que se abordó el tercer subtema se consideró el camino a seguir para el sistema multilateral de comercio. En ellas se trataron cuestiones relativas a la forma en que se debería proceder respecto de los mercados de la energía, los mercados de productos alimenticios, el desarrollo sostenible, el cambio climático, la buena gobernanza, la reducción de la pobreza, la participación de los países en desarrollo y la reforma institucional, y se hizo el ejercicio prospectivo de analizar sistemáticamente los desafíos con que se enfrenta hoy el sistema de comercio, y los desafíos de los próximos años. Se abordaron las cuestiones siguientes: ¿Cómo ha evolucionado la participación de los países en desarrollo en el GATT y la OMC, y cuáles son las perspectivas de futuro?; ¿cómo puede abordarse en el futuro la cuestión de la elaboración de programas en la OMC?; ¿cómo lograr el equilibrio idóneo entre la no exclusión y la eficiencia en el proceso de adopción de decisiones que ha resultado de la evolución del GATT a la OMC?, y ¿cómo debería abordarse el regionalismo en el futuro?

Con su examen de los retos y oportunidades de la OMC y de sus principales agentes y partes interesadas, el Foro brindó una plataforma al público en general para identificar caminos prácticos y efectivos a seguir por el sistema multilateral de comercio y la gobernanza del comercio mundial.

I.

Discurso de apertura del Director General





Sr. Pascal Lamy – Director General de la OMC

Miércoles, 24 de septiembre de 2008 – 10.00 - 10.30 h



“Lo primero es lo primero”

Señoras y señores, Bienvenidos a la OMC.

Este año la OMC abre sus puertas al público en un momento en que los titulares de los diarios anuncian una posible Gran Depresión N° 2. Sin embargo, los dirigentes políticos de los Estados Unidos, que han visto la semana pasada las señales de alarma de varios gigantes financieros, al igual que los dirigentes de todo el mundo, están tratando desesperadamente de evitar la serie de errores desafortunados que acentuaron la crisis financiera de los años treinta.

Todos afirman que se han aprendido las lecciones de la Gran Depresión y que se evitarán muchos de los errores de política asociados con ella. Pero una lección importante de la Gran Depresión, que no debemos olvidar, es que el proteccionismo y el aislamiento económico no dan buenos resultados. Son políticas del pasado que no tienen lugar en nuestro futuro.

Por muy tentador que parezca en momentos de crisis asegurar a nuestros productores que les aislaremos de la competencia cerrando nuestras fronteras a los bienes y servicios importados, esto es algo que es preciso evitar. De hecho, lo único que se consiguió con la tristemente célebre Ley arancelaria *Smoot Hawley* de los años treinta, que aumentó los aranceles de los Estados Unidos sobre 20.000 artículos importados a niveles sin precedentes, fue una guerra comercial entre las naciones. Como resultado de ello resultaron empobrecidos todos, y se demostró que el proteccionismo y las políticas que perjudican a los demás no conducen a ninguna parte.

En una crisis financiera y en momentos de malestar económico, y en particular en un momento en que los precios de los alimentos se disparan, lo que necesitan desesperadamente los consumidores empobrecidos es que su poder adquisitivo mejore, y no que se reduzca. Lo que se necesita en tiempos de crisis es asegurar que los consumidores compren *más por menos dinero*. La tentación de cerrar nuestras fronteras lleva exactamente a lo contrario. No hay duda por tanto de que este huracán que ha asolado nuestros mercados financieros no debe disuadir a la comunidad internacional de sus esfuerzos por lograr una mayor integración económica y una mayor apertura. Sin embargo, para que sea a la vez sostenible y justa, esta integración debe estar basada en normas, y las normas deben actualizarse regularmente.

El Foro Público de este año se titula muy oportunamente “Con el comercio hacia el futuro” y ese título nos lleva a la pregunta siguiente: *¿Qué tipo de régimen internacional de comercio legaremos a las futuras generaciones?* ¿Queremos un sistema multilateral de comercio fortalecido, basado en normas y reglamentaciones, a la vez que un mecanismo de solución de diferencias entre los Miembros efectivo, o queremos un cúmulo de acuerdos de libre comercio? Los que están a favor de los acuerdos de libre comercio destacan la ineficiencia del proceso multilateral. Aducen que el sistema multilateral de comercio en el que una ronda de negociaciones,

en este caso el Programa de Doha para el Desarrollo, lleva siete años sin que se llegue a un final, es un sistema que no funciona.

Yo les digo: ¿Cuánto tiempo lleva negociar un acuerdo de libre comercio? Muchas veces la respuesta es el mismo número de años, pero con un resultado limitado a sólo dos o muy pocos más participantes y a un conjunto limitado de temas. No hay duda pues de que es preciso dar más crédito a un esfuerzo internacional encaminado a actualizar las normas de la Organización Mundial del Comercio, un esfuerzo que abarcaría a los 153 Miembros.

A los escépticos del proceso multilateral les diría también: ¿Y cuál es el acuerdo de libre comercio que ha logrado una reducción de las subvenciones? ¿No es acaso la reducción de las subvenciones que distorsionan el comercio esencial para igualar el terreno en las relaciones comerciales internacionales? Aunque el punto fuerte de los acuerdos de libre comercio sea la reducción de los aranceles, es evidente que esos acuerdos no son eficaces para la reducción de las subvenciones. Por muy imperfecto que sea actualmente el sistema de la OMC, no veo sinceramente que haya otras opciones.

A quienes dudan de la importancia de la reducción de las subvenciones para los pobres del mundo, les diría que se han planteado en la OMC muchas diferencias sobre subvenciones, como el asunto del algodón contra los Estados Unidos y la diferencia sobre el azúcar contra la Comunidad Europea. Son esas subvenciones las que han impulsado al mundo en desarrollo a poner las negociaciones sobre la agricultura en primer plano en el Programa de Doha para el Desarrollo. De esta manera, el mundo en desarrollo ha pedido a las naciones desarrolladas que apliquen en la práctica lo que dicen sobre la apertura del comercio. En esto reside la importancia de la OMC como plataforma para las negociaciones. Me apresuro a añadir que se trata de una plataforma en la que Miembros con sólo unos pocos millones de habitantes pueden plantear diferencias contra continentes enteros, y ganarlas.

Ahora bien, si el sistema multilateral de comercio es tan útil para todos, ¿cómo podemos impulsarlo hacia el futuro? Mi respuesta es que la OMC sólo podrá tener éxito en el futuro si logramos que tenga éxito ahora, en el presente. Es necesario finalizar el Programa de Doha para el Desarrollo a satisfacción de todos los participantes, para que sea posible llevar adelante una OMC fortalecida. En otras palabras, “lo primero es lo primero”.

Lo que el mundo tiene ahora ante sí en la Ronda de Doha de negociaciones comerciales es un paquete que incluye: la reducción de las subvenciones injustas a la agricultura; la reducción de los obstáculos arancelarios sobre los productos industriales y agrícolas; la reducción de los obstáculos al comercio en servicios críticos como la banca, la energía y el medio ambiente, y, más allá de todo esto, una infinidad de nuevas normas comerciales en áreas como la facilitación del comercio, las medidas antidumping o las subvenciones a la

pesca, por nombrar sólo algunas. Todo esto es necesario para poner el sistema de comercio en consonancia con las nuevas realidades del mercado.

Pero hay además un objetivo de política fundamental. En la Ronda de Doha se trata de renovar la "*affectio societatis*", los votos del contrato original de la OMC. Sus dos principios fundamentales son: que las contribuciones a un comercio más libre deben hacerse sobre la base del nivel de desarrollo de los Miembros, y que los Miembros deben estar vinculados por un conjunto de obligaciones internacionales.

Pese al revés que sufrieron las negociaciones de Doha en julio, las conversaciones se han reanudado una vez más con el objetivo de lograr un acuerdo sobre los parámetros para la reducción de los aranceles y las subvenciones antes de fin de año (en nuestra jerga, las "modalidades"). No hay duda de que es preciso dejar atrás este jalón importante antes de considerar una ampliación del programa de la OMC o una modificación de las prácticas de adopción de decisiones.

Hay actualmente tres limitaciones principales a que hacemos frente en nuestro trabajo: la primera es el enfoque de acumulación progresiva, en el que los Miembros deben en todos los casos tomar la iniciativa de presentar propuestas de negociación y de soluciones de transición; la segunda es el concepto de un "todo único", que implica que en una ronda de negociaciones con 20 puntos diferentes no se puede llegar a un acuerdo sobre ninguno hasta que se llegue a un acuerdo sobre todos, y la tercera es la adopción de decisiones por consenso, que se acerca bastante a la unanimidad.

No hay duda de que estos tres factores combinados han ralentizado el proceso de negociación, pero también son esenciales para asegurar la legitimidad y el equilibrio en los resultados de las negociaciones. Estoy firmemente convencido de que estos factores deben tenerse presentes en la Ronda de Doha. No creo personalmente que sea el momento de iniciar negociaciones paralelas sobre la forma de negociar. Esto debe quedar para más tarde.

La Ronda de Doha brinda una oportunidad importante para que la sociedad civil haga escuchar su voz. Varios de los temas incluidos en el programa de negociación son temas por los que la sociedad civil ha luchado dura y largamente; por ejemplo, la reducción de las subvenciones a la agricultura de los países ricos del mundo; la reducción de las subvenciones a la pesca

que perjudican el medio ambiente; la apertura del comercio en bienes y servicios ambientales, y el logro de una mayor compatibilidad entre las normas de la OMC y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente. Ahora que estos temas están decididamente incluidos en el programa, la sociedad civil debe seguir trabajando con la OMC. Señoras y señores, ustedes pueden y deben ayudarme a realizar este trabajo y a llegar a una conclusión positiva en todos y cada uno de estos temas.

Algunos de ellos, si se encaran con éxito, pueden ya contribuir en gran medida a hacer frente a problemas como la crisis de los precios de los alimentos y el cambio climático. La reducción de los aranceles y las subvenciones a la agricultura permitirían que una mayor parte de la producción agrícola pasara al mundo en desarrollo y que la oferta se ajustara mejor a la demanda, y reduciría las causas estructurales de las crisis alimentarias. De la misma manera, la apertura del comercio de bienes y servicios ambientales, en particular de las tecnologías inocuas para el medio ambiente, puede hacer que el equipo esencial para la prevención y la reducción de la contaminación resulte más accesible para los países que lo necesitan, y que se haga frente así a la crisis climática.

En nuestro Foro Público del año pasado cité algunos de los éxitos que ha tenido la sociedad civil en su influencia sobre la OMC, especialmente en el área de los ADPIC y del acceso a los medicamentos. Ayer mismo se hizo el primer despacho de medicamentos genéricos contra el SIDA del Canadá a Rwanda, con arreglo a las disposiciones resultantes del mandato de Doha. Pido hoy a la sociedad civil que siga promoviendo sus ideas y sus soluciones. Sólo con su participación activa podrá llegar a ser la OMC el tipo de institución que desean ustedes para el futuro.

Este Foro, organizado con el enfoque habitual de acumulación progresiva, es de ustedes. Ustedes han elaborado el programa y organizado las numerosas sesiones que se celebrarán hoy y mañana. Nosotros sólo les hemos dado nuestras instalaciones. Pero lo más importante que les damos en estos días es, a mi juicio, nuestra atención. Para los Miembros de la OMC y para los funcionarios de la Secretaría, éste es un momento dedicado a la atención y el aprendizaje. Quiero terminar así dándoles las gracias por hacer posible el Foro de este año.

Pascal Lamy

Director General de la OMC

II.

Retos y oportunidades de la OMC



A.

Apoyo mutuo de los objetivos y políticas en materia de comercio, cambio climático y desarrollo



Moderadora

Sra. Fiona Harvey – Corresponsal para el medio ambiente, Financial Times

Oradores

Dr. Mari Pangestu – Ministro de Comercio de Indonesia

Sr. Thomas Becker – Secretario Permanente Adjunto, Negociador sobre el cambio climático de Dinamarca, Ministerio de Clima y Energía, Dinamarca

Sr. Adrian Macey – Embajador para el Cambio Climático, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio, Nueva Zelandia

Sr. Pascal Lamy – Director General de la OMC

Organizado por

División de Comercio y Medio Ambiente, OMC

Informe redactado por

División de Comercio y Medio Ambiente, OMC

Miércoles, 24 de septiembre de 2008 – 10.30 - 12.30 h



Resumen

Esta sesión se dedicó a las cuestiones que se plantean en los puntos de contacto entre el comercio, el cambio climático y el desarrollo. En particular, se consideró cómo se podía promover el apoyo mutuo entre el régimen del comercio y el del clima, especialmente en el contexto de las negociaciones multilaterales en curso en esos dos campos. El objetivo principal de la sesión fue estimular un debate sobre las relaciones mutuas entre el comercio y el cambio climático teniendo en cuenta el diálogo informal de Ministros de Comercio sostenido durante la reunión de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) celebrada en Bali en diciembre de 2007, así como las conversaciones sobre el régimen posterior a 2012 mantenidas durante el proceso previo a la decimoquinta Conferencia de las Partes en la CMNUCC, que tendrá lugar en Copenhague en 2009.

Las exposiciones y las deliberaciones se refirieron a temas como la necesidad de adoptar medidas multilaterales concertadas para hacer frente al problema del calentamiento global; la forma de atender las preocupaciones de los países en desarrollo y conseguir su cooperación en los esfuerzos realizados a nivel mundial para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero; la importancia de la creación de capacidad y el acceso a tecnologías limpias para los países en desarrollo; la forma en que el sistema de comercio podía ofrecer incentivos y apoyo para que se alcanzasen los objetivos en materia de cambio climático, incluso sobre la base del mandato de Doha de liberalización de los bienes y servicios ambientales; y lo que se podía hacer para desarrollar más la sinergia entre el régimen del comercio y el del cambio climático.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Dra. Mari Pangestu, Ministra de Comercio, República de Indonesia

La Dra. Pangestu empezó su intervención reseñando algunas de las opiniones expresadas en las sesiones informales de Ministros de Comercio celebradas durante la reunión de la CMNUCC, que había tenido lugar en Bali en diciembre de 2007. En primer lugar, señaló que había un mayor consenso sobre la confirmación científica de que los enfoques convencionales ya no eran aceptables y de que los países en desarrollo serían los más afectados por el cambio climático, por lo cual era necesario que estos países actuaran de manera proactiva en esta materia. Sin embargo, los países en desarrollo eran los que atravesaban las mayores dificultades porque sus recursos y posibilidades para hacer frente al cambio climático eran limitados. Uno de los principales desafíos que se ponía de manifiesto en las deliberaciones sobre el tema era cómo controlar el cambio climático sin descuidar el objetivo de desarrollo.

La interacción entre el cambio climático y el desarrollo era evidente: un aspecto tenía que ver con la idea de las

responsabilidades comunes pero diferenciadas, o sea la adopción de medidas que permitiesen a los países en desarrollo controlar el cambio climático sin obstaculizar el desarrollo y el crecimiento; otro aspecto era cómo prestar apoyo al desarrollo sin impedir la consecución de objetivos ambientales. Las pruebas de la relación entre un mayor comercio y el deterioro del medio ambiente no eran concluyentes, puesto que la apertura comercial podía también producir un mayor acceso a las tecnologías limpias y mejores resultados en materia ambiental.

En la reunión de Bali, los Ministros de Comercio habían llegado a la conclusión de que, a falta de un acuerdo multilateral que resolviese cuestiones fundamentales relativas a la mitigación del cambio climático y la adaptación a él, tales como las metas de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la fijación de los precios y la medición del carbono, sería difícil establecer un marco adecuado para los instrumentos comerciales. Los países en desarrollo habían manifestado preocupación por el número cada vez mayor de medidas de política adoptadas sin contar con un consenso multilateral. Algunos países ya estaban aplicando planes nacionales y se estaban considerando diferentes medidas de ajuste en frontera. Si no se llegaba a un consenso multilateral en el ámbito del cambio climático, los países en desarrollo quedarían más expuestos a instrumentos que podrían dificultar el acceso a los mercados, impedir el comercio o introducir una forma de "proteccionismo ambiental". Mientras tanto, era necesario prestar más atención a las relaciones mutuas entre el comercio, el desarrollo y el cambio climático, incluidos trabajos empíricos y estudios en la materia.

En síntesis, en el diálogo informal de los Ministros de Comercio se había reconocido que: era necesario crear incentivos para alentar a los países en desarrollo a ocuparse más del cambio climático, por ejemplo fomentando la creación de capacidad y facilitando el acceso a tecnologías limpias; era necesario que la OMC interviniese más activamente en los procesos de la CMNUCC a fin de reducir en todo lo posible los conflictos potenciales entre la política comercial y la política sobre el cambio climático; era importante concluir con éxito las negociaciones de Doha y evitar la proliferación de acuerdos bilaterales y regionales, que podrían incluir disposiciones sobre el medio ambiente incompatibles con las acordadas a nivel multilateral; y era necesario lograr consenso multilateral en el marco de la CMNUCC. Para terminar, la Dra. Pangestu recordó que el apoyo mutuo entre el comercio, el desarrollo y el cambio climático dependería de la feliz conclusión de las negociaciones multilaterales sobre el régimen del comercio y sobre el régimen del cambio climático.

(b) Thomas Becker, Secretario Permanente Adjunto, Ministerio de Clima y Energía, Dinamarca

El Sr. Becker empezó su exposición diciendo que no era probable que el impulso mundial y la voluntad política que existían en ese momento en torno a la cuestión del cambio climático volvieran a manifestarse pronto, por lo que era importante tomar medidas de inmediato. En el Cuarto Informe

de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) habían quedado perfectamente claras las consecuencias posiblemente dramáticas del cambio climático. También era evidente que esas consecuencias afectarían sobre todo a los países más pobres. A nivel mundial cada vez era más firme el consenso de que en el futuro se necesitaría un cambio estructural trascendental de la sociedad para conseguir una reducción de las emisiones del 50 por ciento para el año 2050.

En el proceso previo a la decimocuarta Conferencia de las Partes en la CMNUCC, que se celebraría en Poznan en diciembre de 2008, y a la decimoquinta Conferencia, que se celebraría en Copenhague en 2009, se estaban considerando cinco componentes principales: 1) una visión compartida a largo plazo sobre la forma en que el mundo debería evolucionar en cuanto a la cuestión del carbono en el futuro, junto con algunas metas a corto plazo que definiesen medidas de adopción inmediata; 2) la mitigación, es decir metas claras, a corto y mediano plazo, para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero; 3) la adaptación a los efectos previstos del cambio climático, que afectarían sobre todo a los países en desarrollo; 4) la financiación y las inversiones, es decir, encontrar fuentes de financiación previsibles, en especial para medidas de adaptación, pero también de mitigación; y 5) la tecnología, prestando atención especial a la necesidad de fortalecer el desarrollo y el uso de tecnologías inocuas para el clima tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

(c) Adrian Macey, Embajador para el Cambio Climático, Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio, Nueva Zelanda

El Embajador Macey dijo que había dos propósitos fundamentales en las negociaciones sobre el clima: el primero era conseguir que las emisiones de gases alcanzasen su nivel máximo, para después disminuir y finalmente estabilizarse, y el segundo era ayudar a los países a conseguir los recursos y la tecnología que necesitaban para adaptarse al calentamiento global que ya se preveía.

Indicó que lo que diferenciaba las negociaciones en curso de las anteriores que habían desembocado en la adopción de la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto era la dimensión económica. En un futuro más lejano, a medida que los objetivos sobre la reducción de los gases de efecto invernadero se volviesen más ambiciosos, la dimensión económica para los Estados adquiriría cada vez más importancia.

Con respecto a los vínculos entre las negociaciones sobre el comercio y sobre el cambio climático, destacó tres puntos. En primer término, en lo relativo a las medidas comerciales, si los países contraían compromisos ambiciosos a nivel nacional para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, esto generaría costos para la economía, en particular para los sectores de la economía en los que las emisiones de gases de efecto invernadero eran elevadas. Por lo tanto, era políticamente necesario asegurar la protección de esos sectores, por lo menos hasta que se concertase un acuerdo internacional.

En segundo lugar, el uso de medidas comerciales como medio de coerción para conseguir que otros países redujesen sus emisiones de gases de efecto invernadero no era una estrategia correcta.

En tercer lugar, el sistema de comercio podía dar tanto incentivos como apoyo al régimen del clima, por ejemplo tratando de asegurar una mayor sostenibilidad en la producción y el consumo mundiales y reduciendo los obstáculos a la difusión de tecnologías inocuas para el clima. Con respecto a la introducción de mecanismos de mercado, recordó que se necesitarían recursos financieros cuantiosos para seguir un proceso de desarrollo con emisiones de carbono bajas y que alrededor del 80 por ciento de la financiación tendría que proceder del sector privado.

Aunque había cierta incertidumbre sobre si el sistema de comercio serviría de apoyo para los resultados que se lograsen en las negociaciones sobre el clima, a su juicio todas las señales procedentes del sistema de la OMC eran positivas. Por último, subrayó que, para que los países llegasen a un consenso internacional, era necesario que se convenciesen de que lo que se podía ganar con un acuerdo internacional amplio era más que lo que se podía perder.

(d) Pascal Lamy, Director General de la OMC

El Sr. Lamy dijo que el cambio climático era una cuestión sumamente importante para la OMC, en particular porque en el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio hay una disposición específica según la cual la apertura del comercio debe estar al servicio del desarrollo sostenible. La OMC tiene la obligación de trabajar en cumplimiento de ese mandato con miras a lograr un desarrollo sostenible.

Había fundamentalmente tres maneras de enfocar la relación entre el comercio, el desarrollo y el cambio climático; la primera, que tenía que ver con la economía, planteaba la pregunta de si el comercio era bueno o no para el cambio climático. La segunda tenía que ver con las medidas comerciales y planteaba la pregunta de si la política comercial y el cambio climático podían funcionar en forma compatible entre sí. La tercera era más política: tenía que ver con la geopolítica y el punto en que el sistema de comercio interactuaba con el sistema internacional del medio ambiente.

El primer enfoque, a saber, si el comercio era en sí mismo bueno o malo para el cambio climático, era mucho menos difícil que otros problemas económicos mucho más importantes desde el punto de vista nacional. Con respecto al debate sobre la huella de carbono del comercio internacional, en especial en lo relativo al transporte, según las estadísticas disponibles la mayor parte de las mercancías objeto de comercio internacional se transportaban por vía marítima y el transporte marítimo era, entre todos los medios de transporte, uno de los que menos emisiones generaban. La solución en este campo provenía principalmente del lado de los precios de la energía: si los precios de la energía



se fijaban correctamente, el transporte internacional internalizaría el costo de las emisiones de CO₂.

Por otro lado, el comercio aumentaba la eficiencia del sistema y los aumentos de la eficiencia obtenidos gracias a un mayor comercio también se aplicaban al uso de los recursos naturales. Con respecto a la cuestión de las distancias a las que se transportaban los alimentos, por ejemplo, una idea intuitiva era que el transporte de alimentos desde lugares alejados era perjudicial para el medio ambiente. Sin embargo, según la información estadística disponible, esto no era necesariamente así, porque las mercancías importadas desde países lejanos a menudo se producían en formas que generaban menos emisiones de carbono que en los países importadores. Esto no era así en todos los casos, pero había que conservar un sentido de las proporciones: en comparación con las cuestiones de política interna relacionadas con la energía, el transporte, la agricultura, la generación de calor o las pautas de consumo, el comercio internacional era una cuestión de relativamente poca importancia en términos económicos.

En cuanto a las medidas comerciales, la apertura del comercio podía, en una forma clásica, dar lugar a resultados más inocuos para el clima. En el Programa de Doha para el Desarrollo (PDD) se establecía el mandato de asegurar que los bienes y servicios ambientales y las tecnologías limpias se comerciaran más fácilmente. También se planteaban cuestiones con respecto a las medidas en frontera, como los impuestos al carbono sobre las mercancías importadas de alto contenido energético; los planes que disponían que los importadores de mercancías de alto contenido energético compraran permisos de contaminación para compensar su producción de emisiones; o los reembolsos de impuestos al carbono sobre las exportaciones de mercancías de alto contenido energético para compensar la ventaja competitiva nacional. La pregunta de si medidas como éstas eran compatibles con las normas de la OMC era compleja y no se podía responder a ella en términos generales.

La conveniencia de adoptar medidas de ese tipo dependía de si eran parte de un acuerdo general en el contexto de la CMNUCC o si eran una forma de comportamiento unilateral. A juicio del Sr. Lamy, la solución se debía buscar en el ámbito del medio ambiente y no en el campo del comercio; si no se podía encontrar una respuesta en el ámbito del medio ambiente, esa respuesta no se encontraría en la OMC. El sistema de comercio se ajustaría cuando llegase el momento de adoptar soluciones de política precisas, teniendo en cuenta cualquier sistema, consenso o convención internacional que se acordase multilateralmente.

En lo referente a la relación entre las normas de la OMC y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA), manifestó que, si bien se podían plantear algunas cuestiones teóricas, en la práctica no había habido ningún problema de interacción entre el comercio y los AMUMA que tenían un componente de limitación del comercio. Si se adoptaba un AMUMA posterior a Kyoto, probablemente tampoco hubiese ningún problema para ajustarse a ese nuevo acuerdo.

Refiriéndose a las opiniones de la Dra. Pangestu sobre la secuencia, el Sr. Lamy dijo que la mayoría de esas políticas tenían que formularse a nivel nacional y no se debía esperar a que se superaran las dificultades internacionales; también se necesitaba una convención internacional que se ocupara del punto de contacto y, si al final del proceso se planteaba un problema en materia de comercio, los Miembros de la OMC con toda probabilidad lo considerarían con actitud positiva. En realidad, la CMNUCC ya preveía que las medidas que se adoptasen para combatir el cambio climático, incluidas las medidas unilaterales, no debían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción encubierta del comercio internacional. Esa disposición ya ayudaba a asegurar la coherencia entre las normas de la OMC y el régimen que se aplicase al clima en el futuro tomando como base la CMNUCC.

Por último, con respecto al aspecto geopolítico, el Sr. Lamy opinó que el problema principal en las negociaciones posteriores a Kyoto era un problema de justicia o equidad. Había países que emitían una tonelada de carbono por persona y por año y había otros que emitían entre 20 y 25 toneladas de carbono por persona y por año. Esto planteaba la cuestión importante de la distribución de la carga que tenía que ver con el principio de "las responsabilidades comunes pero diferenciadas". Todo el problema residía en esta cuestión, a saber, quién tenía que reducir sus emisiones y en qué medida. Los países en desarrollo, en particular los países emergentes, no aceptarían contraer los compromisos necesarios -sin los cuales no habría solución, pero que eran políticamente difíciles para ellos- si no había más confianza en el sistema, es decir en que las reglas del juego estaban equilibradas en una forma que les parecía satisfactoria.

Ahí era donde se producía una intersección geopolítica sistémica entre la Ronda de Doha y las negociaciones sobre el cambio climático. Para la mayoría de los países en desarrollo, los aspectos políticos de la Ronda de Doha, dejando de lado las cuestiones técnicas, tenían que ver con el establecimiento de un nuevo equilibrio en las normas del comercio mundial que se habían heredado de épocas anteriores en las que el equilibrio de fuerzas en el mundo era diferente. El nuevo equilibrio del mundo actual tenía que reflejarse en las reglas del comercio mundial. Si los Miembros querían cooperar en materia de cambio climático, la obligación primordial era tratar de hacer en la OMC lo que los países habían decidido hacer entre ellos mismos. Comparando la relación entre el comercio y el cambio climático con una cuerda, de la que se podría tirar pero que no se podría empujar, el Sr. Lamy dijo que, si bien el comercio podía ayudar a tirar, el empuje debía venir de la otra parte.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

La Sra. Harvey abrió el debate señalando que, a menudo, los países en desarrollo percibían el cambio climático como un arma proteccionista empleada por los países desarrollados,



y preguntó cómo se podía superar esa percepción. La Dra. Pangestu respondió destacando que el problema residía en definir lo que significaba una acción “común pero diferenciada” contra el cambio climático, subrayando que, si bien había un acuerdo general en que los países desarrollados debían soportar un peso mayor que los países en desarrollo, no había acuerdo con respecto a cuánto mayor debía ser ese peso. Mencionó varios ámbitos fundamentales en los se podía trabajar para mejorar la actitud del mundo en desarrollo hacia los esfuerzos por combatir el cambio climático, a saber: recurrir a incentivos más que a sanciones para alentar a los países en desarrollo a tomar medidas importantes; crear capacidad; y lo que es más importante, desarrollar la confianza del mundo en desarrollo en las políticas del mundo desarrollado. Además mencionó la importancia de establecer planes nacionales sobre el cambio climático y señaló que, idealmente, esos planes nacionales deberían estar cubiertos por un consenso multilateral.

A continuación la Sra. Harvey preguntó al Sr. Becker cómo se podía asegurar que los países en desarrollo percibieran los beneficios, y no sólo los costos, de alcanzar un acuerdo sobre el cambio climático en Copenhague, en 2009. El Sr. Becker comenzó su exposición sosteniendo que los países desarrollados debían tomar medidas serias, no solamente porque el camino que habían seguido hasta el momento era insostenible, sino también para ganarse la confianza de los países en desarrollo. Ampliar el mercado del carbono y establecer un sistema de fijación de precios facilitaría la apreciación y la cuantificación de los beneficios de la reducción de las emisiones. No obstante, se planteaban varios problemas, a saber, la falta de un nivel de referencia para las emisiones en los países en desarrollo y la necesidad de un mecanismo de financiación previsible para los países menos adelantados, que cargarían con una participación desproporcionada en los objetivos de reducción de las emisiones. Esto ayudaría al mundo desarrollado a ganarse la confianza del mundo en desarrollo. Por último, recordó que los países en desarrollo diferían mucho entre sí, que no todos enfrentaban los mismos desafíos ni tenían las mismas necesidades y que, por lo tanto, no podían ser tratados como un grupo homogéneo.

La Sra. Harvey subrayó que la cuestión de la confianza era un aspecto importante de las negociaciones. Haciendo notar que quizás las negociaciones de la Ronda de Doha se habían estancado en parte por la falta de confianza, preguntó cómo se podía restablecer esa confianza. El Sr. Lamy manifestó que el problema tenía que ver con las percepciones de ambas partes. Muchos países en desarrollo no estaban convencidos de que los países desarrollados estuvieran jugando limpio. Por otra parte, en los países desarrollados existía la opinión de que los países en desarrollo debían aportar la contribución que les correspondía y no podían simplemente aprovecharse sin costo alguno de las medidas tomadas por el mundo desarrollado. El Sr. Lamy dijo que era necesario que cambiaran esas opiniones. La prueba más importante de ello tendría lugar en la OMC. Si no se alcanzaba un acuerdo sobre el PDD se enviaría una mala señal con respecto a la capacidad de los países para llegar a un acuerdo en las negociaciones sobre el cambio climático.

La Sra. Harvey preguntó al Sr. Macey cómo preveía Nueva Zelanda conciliar el programa de desarrollo con el de comercio. El Sr. Macey mencionó la dificultad de llegar a un acuerdo sobre cuál debería ser el objetivo mundial de reducción de las emisiones y subrayó una vez más el asunto de la confianza. El Sr. Macey resaltó luego algunas de las diferencias fundamentales entre la liberalización del comercio y el cambio climático. Mientras que para un determinado país la liberalización unilateral del comercio era buena, la reducción unilateral de las emisiones de gases de efecto invernadero realmente no le aportaba nada. Para encaminarse por la vía de la estabilización se necesitaba una masa crítica de reducciones mundiales de las emisiones de gases de efecto invernadero. El principal desafío era alcanzar esa masa crítica, que hiciera que las emisiones alcanzasen su punto más alto y luego disminuyeran, para lo que sería necesario que participaran los emisores de gases de efecto invernadero más importantes que todavía no habían contraído ningún compromiso. El elemento esencial de un conjunto de medidas sobre el cambio climático era financiar la tecnología y la adaptación a fin de que los países que no tenían compromisos redujeran sus emisiones, para así abrir el camino a un proceso mundial de ascenso hasta el nivel más alto y de posterior declinación.

A continuación el debate se concentró en el tema de la financiación y la tecnología; la Sra. Harvey preguntó a la Dra. Pangestu cómo se podían eliminar los obstáculos que impedían al mundo en desarrollo el acceso a tecnologías limpias, y cómo debía funcionar la transferencia de tecnología. La Dra. Pangestu respondió que los países en desarrollo querían emplear esas tecnologías, pero que no podían pagarlas. Sin embargo, el libre acceso a los derechos de propiedad intelectual sobre las tecnologías limpias no era una alternativa viable porque destruiría los incentivos para innovar. Poniendo de relieve la importancia de los estímulos a la investigación y el desarrollo, la Dra. Pangestu propuso el establecimiento de un fondo mundial que pusiera a disposición de los países en desarrollo recursos para pagar o desarrollar esas tecnologías, así como para proporcionar asistencia técnica y creación de capacidad. La Dra. Pangestu dijo después que los propios países en desarrollo estaban desarrollando tecnologías limpias que, a menudo, resultaban sumamente adecuadas para otros países en desarrollo. Un fondo mundial podría desempeñar un papel fundamental para garantizar el acceso a esos tipos de transferencias de tecnología. La Dra. Pangestu concluyó subrayando que la cuestión fundamental con respecto a la financiación y la tecnología era que fueran accesibles y asequibles.

La Sra. Harvey preguntó al Sr. Lamy lo que creía que debía hacer la OMC para garantizar que la transferencia de tecnología se concretara. El Sr. Lamy contestó que la transferencia de tecnología se producía cuando el comercio funcionaba y destacó además la importancia de la inversión extranjera directa. También dijo que muchos países en desarrollo, China por ejemplo, tenían condiciones de producción que eran sumamente eficientes en términos de emisiones de CO₂ o de consumo energético. Sin embargo, todavía se estaban empleando otras tecnologías



de producción, como la generación de energía mediante el carbón. Aunque la OMC no se encargaba de la financiación de proyectos cumplía un papel de coordinación en el marco de la Ayuda para el Comercio, así como del Mecanismo para un Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto.

La Sra. Harvey hizo notar que los países desarrollados a menudo tenían que, si aceptaban determinados objetivos de emisión mientras que los países en desarrollo no aceptaban otros similares, las ramas de producción de aquellos tendrían desventajas para competir. Preguntó cómo se podría resolver este problema en Copenhague. El Sr. Becker manifestó que los países desarrollados necesitaban granjearse el respeto de los países en desarrollo dando el primer paso en la reducción de emisiones, sin condiciones. Aunque reconoció lo difícil que era ser el primero en moverse, señaló que gran parte del daño a la atmósfera había sido causado por los países industrializados. Como conclusión, dijo que la ampliación del mercado del carbono y el establecimiento de un precio común del mismo podrían ayudar a evitar el denominado "dumping ambiental".

La Sra. Harvey preguntó al Sr. Macey de qué forma países como Nueva Zelanda harían frente al asunto de las emisiones incorporadas, en especial en los productos que eran transportados a largas distancias. El Sr. Macey dijo en primer lugar que el debate sobre el transporte de alimentos a lugares lejanos se había tornado muy complejo. Advirtió que, aunque fuese tentador hacerlo, no convenía cambiar las prácticas actuales de contabilidad del carbono basadas en la producción por otras basadas en el consumo, argumentando que se habían elaborado medidas de contabilización específicas y que éstas no podían ser simplemente desechadas. El Sr. Macey se refirió luego al creciente interés de los consumidores por la huella del carbono, señalando que el problema del cambio climático no podía ser abordado solamente con instrumentos económicos; era necesario que hubiera también un cambio de comportamiento del consumidor. Mecanismos como el etiquetado sobre el rendimiento energético eran importantes para aumentar el conocimiento de los consumidores y cambiar su comportamiento. El Sr. Macey manifestó que estos tipos de imperativos comerciales llevarían a los países a dejar de lado los productos no sostenibles o que causaban emisiones elevadas, y era en estos casos en los que el carbono incorporado resultaba importante. Además, las empresas privadas también estaban comenzando a sentir presión para que emplearan prácticas productivas más sostenibles y estaban cambiando su comportamiento en ese sentido.

La primera pregunta formulada por el público tuvo que ver con la necesidad de fortalecer el papel del sector público para responder a los impactos del cambio climático. Se señaló que el sector público carecía de los recursos financieros necesarios para la investigación y el desarrollo y la transferencia de tecnología. El Sr. Lamy indicó que la estructura del sector público no formaba parte del mandato de la OMC. Reconocía que la financiación era un asunto que había que considerar, aunque no era el más importante. A su juicio, el asunto clave era saber si los países estaban

dispuestos a contraer compromisos vinculantes para controlar las emisiones de CO₂; de allí la necesidad de concentrarse en el proceso de Copenhague.

La Sra. Harvey preguntó al Sr. Lamy si creía que establecer un sistema mundial de comercio del carbono y un precio mundial del mismo sería suficiente para lograr que las fuerzas del mercado asegurasen que el crecimiento económico fuera sostenible para el medio ambiente. Según el Sr. Lamy esos esfuerzos serían útiles. Con respecto a las preguntas sobre las medidas en frontera y sobre la lógica que tenía contar con sistemas nacionales de asignación de permisos de emisiones y no poder disponer de un sistema similar a nivel mundial, señaló que si era viable establecer un sistema equitativo a nivel nacional, también era posible hacerlo internacionalmente.

La segunda pregunta tuvo que ver con las limitaciones a que hacían frente los pequeños fabricantes y las pequeñas y medianas empresas (PYME) y la forma de satisfacer las necesidades en materia de tecnología, dado que los pequeños productores a menudo carecían de los recursos financieros necesarios. La Dra. Pangestu respondió que el tema de las PYME y la forma en que podían responder a las necesidades de los mercados no era solamente una cuestión de recursos financieros. Parte de la solución radicaba en la creación de capacidad para cumplir las normas impuestas a los productos exportados por esos países. También destacó que había una mayor conciencia de la producción sostenible y de la forma en que ésta podía aumentar efectivamente el valor de las exportaciones. A este respecto recordó que la demanda provenía en su mayor parte de los consumidores y no de los gobiernos.

La tercera pregunta se refirió a la cuestión de la compatibilidad entre el crecimiento económico y el aumento de la población, y a la forma en que el mundo podría continuar creciendo a pesar de la disminución de la base de recursos. Se señaló que el debate debía versar sobre la manera de reducir las economías y limitar el uso de recursos. El Sr. Lamy sostuvo que los objetivos del crecimiento económico y la preservación del medio ambiente en realidad eran compatibles y que los mecanismos del mercado internalizarían esas limitaciones. Sin embargo, había sectores en los que los sistemas de mercado no eran eficientes y en los que se debía intervenir con medidas de regulación. El Sr. Lamy reconoció los problemas de desarrollo y puso énfasis en la necesidad del crecimiento económico para reducir la pobreza. El Sr. Becker añadió que el enfoque basado en el mercado había sido la herramienta más eficiente para cambiar el comportamiento en Europa con respecto a las emisiones de CO₂, en comparación con cualquier instrumento jurídico. Sobre este particular insistió en la necesidad y la importancia de adaptar la financiación, así como en la necesidad de contar con un sector privado vigoroso que promoviese y pusiese en práctica esos esfuerzos.

La cuarta pregunta se refirió a las subvenciones de las fuentes convencionales de energía. Se hizo notar que a menudo las alternativas ecológicamente sostenibles



existentes no se aprovechaban dado el costo de las alternativas generadoras de carbono inmediatamente disponibles, como el petróleo y el carbón. De esta forma, el aprovechamiento creciente de las alternativas sostenibles para el medio ambiente era dificultado por la existencia de petróleo y carbón comparativamente baratos. Se preguntó si esos obstáculos eran reales y, de serlo, en qué medida se podrían tratar a nivel multilateral. El Sr. Macey reconoció que los combustibles fósiles estaban subvencionados, pero señaló que el precio más alto del petróleo estaba cambiando la ecuación y el punto en el que la energía renovable resultaba rentable. También destacó el papel del sistema internacional en la utilización de tecnologías de emisiones más bajas. La financiación disponible podría usarse, por ejemplo, para cubrir parte de la diferencia de costo entre

la tecnología corriente y las tecnologías inocuas para el medio ambiente, que son más caras.

Por último, se preguntó al Sr. Lamy si, en su opinión, era más importante controlar el cambio climático o promover la liberalización del comercio. El Sr. Lamy contestó que la respuesta a esta pregunta se encontraba en las normas y la constitución de la OMC. La OMC tenía el objetivo de abrir el comercio, pero esta apertura comercial debía estar al servicio de otros propósitos afines, entre ellos el desarrollo sostenible. En relación con el medio ambiente, recordó que la idea de que el sistema de la OMC no vivía en "aislamiento clínico" respecto del resto del sistema internacional había sido reconocida muchas veces en el marco de la solución de diferencias en la OMC.

B.

La solución de las diferencias entre los Miembros



Moderadora

Sra. Claudia Orozco – Asesora en práctica comercial de DLA Piper Reino Unido

Oradores

Profesor Giorgio Sacerdoti – Miembro del Órgano de Apelación, OMC

Excmo. Sr. Ujal Sing Bhatia – Embajador, Representante Permanente de la India ante la OMC

Sr. Fernando Pierola – Abogado del Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC

Sra. Patricia Holmes – Asesora de la Misión de Australia ante la OMC

Organizado por

DLA Piper UK LLP

Informe redactado por

Sra. Miriam Gonzalez – DLA Piper UK LLP

Miércoles, 24 de septiembre de 2008 – 16.15 - 18.35 h



Resumen

En la sesión se abordó la cuestión de la eficiencia del sistema de solución de diferencias, como instrumento último para garantizar el cumplimiento de las normas convenidas de la OMC. A pesar de que su importancia parece demostrada por los más de 600 procedimientos iniciados desde 1995 y las casi 100 diferencias resueltas con la adopción de los informes de los grupos especiales y el Órgano de Apelación, frecuentemente se oyen críticas de los medios universitarios, la comunidad empresarial y algunos Miembros de la OMC que a menudo ponen en tela de juicio la utilidad y la efectividad en función de los costos de la iniciación de procedimientos en el marco del sistema de solución de diferencias.

Claudia Orozco (DLA Piper, Prácticas Comerciales de la UE), al presentar el panel explicó que, para cumplir una función fundamental de la OMC y de conformidad con el Entendimiento sobre la Solución de Diferencias, un sistema eficiente de solución de diferencias habría de tener las tres características siguientes: en primer lugar debería dar lugar a la pronta solución de las diferencias; en segundo, debería cumplir una función decisiva en lo que respecta a la preservación de los derechos y obligaciones de todos los Miembros de la OMC, independientemente de su nivel de desarrollo o de su importancia económica; y en tercero, debería abocar en todos los casos a una determinación multilateral sobre la compatibilidad con las normas de la OMC de una medida impugnada.

Teniendo presentes estos rasgos, los panelistas expusieron sus opiniones acerca de las características singulares del sistema de la OMC, pasaron revista a la experiencia de la India, compararon el sistema de la OMC con los sistemas regionales y analizaron la necesidad de establecer un procedimiento de reenvío. El análisis condujo a la identificación de las cuestiones que requieren una acción inmediata y en él se ofrecieron orientaciones para conseguir que el sistema de solución de diferencias responda a las necesidades, expectativas y derechos de los Miembros de la OMC.

1. Intervenciones de los panelistas

Como introducción, la Sra. Claudia Orozco resumió el funcionamiento del sistema de solución de diferencias hasta agosto de 2008, en el que destacaban el establecimiento de una media de 10 grupos especiales al año, un promedio anual de siete soluciones mutuamente convenidas o retiradas de medidas (notificadas al Órgano de Solución de Diferencias) y la adopción de un promedio de ocho informes de grupos especiales y cinco informes del Órgano de Apelación al año. El examen ponía de manifiesto que el 80 por ciento de los informes adoptados habían sido aplicados satisfactoriamente (sin dar lugar al establecimiento de un Grupo Especial sobre el cumplimiento o a la suspensión de concesiones) y que las medidas de retorsión habían constituido una excepción: se habían adoptado 17 decisiones relativas al nivel de concesiones y sólo una tercera parte de ellas había conducido a la suspensión de concesiones.

La utilización del sistema mostraba que los Estados Unidos y la Comisión Europea habían sido quienes habían recurrido con más frecuencia a él; más de 30 procedimientos de grupos especiales habían sido iniciados por cada uno de esos Miembros. Les seguían el Canadá, con 13 procedimientos de grupos especiales iniciados a instancia suya, y el Brasil y Corea con 10. Es evidente que la utilización del sistema, aunque es elevada, se concentra en las grandes naciones comerciantes.

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

El profesor Giorgio Sacerdoti se ocupó de la cuestión de la eficiencia del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, destacando sus características singulares.

El profesor Sacerdoti explicó con gran detenimiento algunos de los beneficios fundamentales que entrañaba el sistema para los Miembros. Según el profesor Sacerdoti, el mecanismo de solución de diferencias contribuía al establecimiento de un sistema basado en normas para regular el comercio internacional, el cual a su vez aportaba seguridad y previsibilidad al sistema multilateral de comercio. Esas características garantizaban la efectividad y el respeto de los beneficios derivados de las negociaciones. Seguidamente, el profesor Sacerdoti analizó algunos de los rasgos fundamentales del mecanismo de solución de diferencias, como su carácter obligatorio, muy poco común en el ámbito del derecho internacional. Indicó que el mecanismo de solución de diferencias es el único foro para la solución de diferencias entre Miembros derivadas de sus obligaciones en el marco de la OMC, salvo que éstos convengan en someterse a un arbitraje. Describió el sistema como un sistema imparcial, basado en las normas del derecho internacional y relativamente rápido. Añadió que se trataba de un sistema impulsado por los Miembros, que combinaba la solución bilateral y multilateral de diferencias (debido a los derechos de los terceros) y que sus decisiones revestían importancia para todos los Miembros. Una de las características importantes y singulares del sistema es la resolución de las diferencias en dos instancias: un grupo especial (similar a un órgano arbitral) y un Órgano de Apelación que puede examinar el razonamiento jurídico del grupo especial. Los miembros del Órgano de Apelación, que a diferencia de los integrantes de los grupos especiales son juristas, aportan al sistema conocimientos jurídicos especializados.

El profesor Sacerdoti analizó también la condición jurídica de los informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación. Explicó que, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los tribunales normales, las decisiones no son automáticamente vinculantes: sólo tienen ese carácter una vez que han sido adoptadas por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD), lo que situaba las decisiones adoptadas a un nivel superior porque, además del razonamiento jurídico que las sustenta, cuentan con un respaldo político. El profesor Sacerdoti analizó también la naturaleza multilateral de la vigilancia del cumplimiento de las decisiones por el OSD. Aclaró que la OMC, y, por ende, el sistema de solución de diferencias, tenía un carácter estrictamente intergubernamental. Sólo los Estados Miembros podían participar en los procedimientos. No



obstante, las entidades privadas y los grupos de interés podían alentar a sus gobiernos a iniciar un procedimiento. El profesor Sacerdoti dijo también que las decisiones de autorizar los escritos *amicus curiae* y las audiencias abiertas al público habían incrementado la participación del público en el sistema de solución de diferencias.

(b) Excmo. Sr. Ujal Singh Bhatia, Embajador de la India ante la OMC

La experiencia de la India como usuaria del mecanismo de solución de diferencias

El Embajador Bhatia examinó la participación de la India y puso de relieve las lecciones que podían inferirse de su participación y las cuestiones de importancia para los países en desarrollo que requieren urgente atención.

La India ha solicitado, en calidad de reclamante, la celebración de consultas sobre 17 asuntos. Seis casos no se han llevado adelante, ocho han sido resueltos en favor suyo, ha llegado a una solución mutuamente convenida en dos ocasiones y ha resultado vencida en un asunto. La mayoría de las reclamaciones se han presentado contra los Estados Unidos y las CE y se referían a los textiles y el vestido, el acero, los productos farmacéuticos, los camarones y el arroz.

Como demandada, la India ha conseguido en seis casos una solución mutuamente convenida y ha resultado vencida en cinco. Esos últimos casos concernían a restricciones cuantitativas aplicables a las importaciones, el régimen de inversiones en el sector del automóvil, la introducción de un mecanismo de intervención anticipada de solicitudes en el marco del Acuerdo sobre los ADPIC, y restricciones comerciales a las importaciones, incluida una medida antidumping.

El Embajador Bhatia explicó que la aplicación de las resoluciones en los tres primeros de los casos mencionados había entrañado importantes dificultades políticas para el Gobierno de la India. Explicó también cómo, frente a las dificultades internas planteadas por la aplicación, la India, como Miembro maduro de la OMC, había procedido en todos los casos a la aplicación, lo que pone de manifiesto su adhesión al sistema y la coherencia con la tendencia general del país a una mayor liberalización de la economía.

En la primera de las situaciones a que se ha hecho referencia, la aplicación de las recomendaciones y resoluciones en el caso relativo a los ADPIC afectaba al debate interno acerca de los problemas de salud pública a los que se enfrentaba la India. La aplicación requería un acto legislativo y exigía por tanto un enorme esfuerzo político al poder ejecutivo. A raíz de la aplicación, la industria respondió al nuevo desafío y el sector del descubrimiento de nuevos productos de la industria farmacéutica india crece en estos momentos al mismo ritmo que el sector de los medicamentos genéricos.

En el caso relativo a la industria del automóvil la aplicación llevaba aparejada la eliminación de las obligaciones de

contenido mínimo local y de exportación. La modificación del régimen de las inversiones se enfrentaba a la oposición de diferentes grupos interesados. El Gobierno llevó a cabo los cambios necesarios y la industria india de componentes de automóviles se preparó para competir a nivel mundial. De forma análoga, la eliminación de las restricciones cuantitativas a las importaciones exigió acelerar el proceso de liberalización. La creciente competitividad de la industria india ha permitido a sus empresas adaptarse a una protección exclusivamente arancelaria.

Con esos ejemplos, el Embajador Bhatia subrayó la importancia del cumplimiento y reiteró que la India había aplicado todas las resoluciones desfavorables en las diferencias, a diferencia de algunos grandes Miembros de la OMC.

El Embajador Bhatia explicó que en el curso de los años había surgido un patrón de consultas y coordinación entre el Gobierno y la comunidad empresarial en torno a la decisión de someter un asunto determinado a la OMC. Se refirió, como ejemplo claro a este respecto, a la reciente reclamación contra los Estados Unidos en relación con la directiva sobre fianzas aduaneras aplicable a las importaciones de camarones. El sector, representado por la Asociación de Exportadores de Productos Pesqueros, aportó datos pormenorizados a la **Administración de Desarrollo de las Exportaciones de Productos Marinos (MPEDA), un organismo patrocinado por el Gobierno** que actúa como interfaz entre éste y el sector. Basándose en las recomendaciones de la MPEDA, el Gobierno hizo una evaluación jurídica detallada de las cuestiones. El sector intervino activamente en el procedimiento, participando en la preparación de escritos y de las respuestas a las preguntas formuladas por el Grupo Especial y el Órgano de Apelación.

Otro aspecto importante de la experiencia india que destacó el Embajador Bhatia fue el aumento del nivel de madurez de los profesionales en la India. De un lado, en todas las etapas de la diferencia actúan únicamente abogados residentes en la India. De otro, en recientes reclamaciones presentadas contra medidas correctivas comerciales, el Gobierno, en lugar de someter el asunto a un grupo especial ha negociado soluciones mutuamente convenidas.

En relación con la participación de los países en desarrollo, el Embajador Bhatia recordó que sólo 35 países en desarrollo han sido partes en un procedimiento de la OMC. Además, indicó que las estadísticas muestran que en el curso del tiempo la participación de los países en desarrollo no ha aumentado y sigue limitada a un pequeño número de ellos. A juicio del Embajador Bhatia, es urgente la inclusión de los países en desarrollo. A ello contribuirían considerablemente los siguientes elementos:

- i) La resolución del problema de las costas procesales a las que han de enfrentarse los países en desarrollo cuando inician un procedimiento. Podría cubrirse esa necesidad mediante la creación de un fondo con cargo



al presupuesto de la OMC o exigiendo el reembolso de las costas por los países desarrollados cuando un país en desarrollo presente una reclamación que sea estimada.

ii) El mejoramiento de las condiciones para inducir el cumplimiento, que el Embajador Bhatia considera muy necesario, por cuanto es bastante frecuente el incumplimiento por parte de los países desarrollados. A tal fin podrían introducirse en el Entendimiento sobre la Solución de Diferencias (ESD) modificaciones concretas basadas en el trato especial y diferenciado, como por ejemplo eximir a los países en desarrollo de la larga lista de prescripciones del párrafo 3 del artículo 22 en relación con la retorsión cruzada. El embajador Bhatia considera necesario que se autorice a los países en desarrollo a tratar de obtener una reparación mediante la suspensión de concesiones y otras obligaciones en los sectores que elijan, lo que tampoco debe ser motivo de temor para las grandes naciones comerciantes, por cuanto la experiencia pone de manifiesto que la retorsión transectorial autorizada al Ecuador y el Brasil no se ha aplicado.

iii) Una tercera medida importante es la referente al reforzamiento de las disposiciones en materia de trato especial y diferenciado en relación con las consultas y el establecimiento de los grupos especiales.

iv) Por último, es necesario reflexionar acerca de las medidas para evitar controversias, aspecto que reviste especial importancia para los pequeños países en desarrollo que carecen de los recursos o de la capacidad necesarios para aprovechar el sistema de solución de diferencias. Los obstáculos comerciales, aunque en la mayoría de los casos afectan a un pequeño volumen de intercambios comerciales, tienen una importancia decisiva para los países afectados. Para esas situaciones, la India y varios países desarrollados y en desarrollo han propuesto un enfoque basado en la mediación, que podría aliviar mucho la situación de gran número de pequeños países en desarrollo.

Por último, el Embajador Bhatia recordó la importancia de la coherencia del Órgano de Apelación y la necesidad de aumentar la participación de los países en desarrollo.

(c) Fernando Pierola, abogado en el Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC

Efectividad del sistema de solución de diferencias de la OMC a la luz de los acuerdos regionales de solución de diferencias

El Sr. Fernando Pierola se centró en los resultados logrados mediante el sistema de solución de diferencias entre 1995 y 2006, que indican que, prescindiendo del 21 por ciento de reclamaciones pendientes en este momento, el 53,36 por ciento de los asuntos han sido resueltos directamente por las partes (sin que haya recaído en ellos una resolución), el 27,92 por ciento han tenido como resultado la retirada de las medidas ilegales o de los efectos perjudiciales, el 3,89 por ciento se han

resuelto sin que se hayan formulado recomendaciones efectivas (reclamaciones relativas a medidas que se retiraron al término del procedimiento), el 7,06 por ciento de los asuntos han sido al parecer resueltos en reclamaciones conexas (reclamaciones que no se llevaron adelante por haber sido tratadas en procedimientos similares) y sólo en un 7,77 por ciento de los casos no se ha llegado a una solución positiva.

Tras constatar que se había llegado a un “resultado positivo” en más del 85 por ciento de los casos, el Sr. Pierola se ocupó de la cuestión de los principales aspectos objeto de críticas en el actual proceso de solución de diferencias (la duración del proceso y la ausencia de medidas correctivas eficaces). En relación con la primera de esas cuestiones, se centró en algunas etapas del proceso de solución de diferencias para compararlas con las mismas etapas en otros foros de solución de diferencias.

En primer lugar, señaló que aunque, conforme a lo previsto en el ESD, el proceso de resolución de la diferencia debería durar de 9 a 12 meses, en la práctica duraba en promedio 18. En segundo lugar, el ESD establece que el plazo prudencial para aplicar las resoluciones no debe exceder de 15 meses, y aunque en la mayoría de los casos se ha utilizado un plazo inferior a 15 meses, es posible que los árbitros agoten el período de 15 meses, como muestra también la práctica. En tercer lugar, la duración del procedimiento de cumplimiento es excesiva. Aunque el ESD prevé dos etapas de 90 días cada una (Grupo Especial sobre el cumplimiento y apelación), de hecho el procedimiento completo de cumplimiento requiere por término medio 13 meses.

Esos plazos se han comparado con los de las etapas análogas del procedimiento en los procedimientos de solución de diferencias del TLCAN, el ALCAC, otros acuerdos de libre comercio firmados por los Estados Unidos, como el acuerdo con Chile y el acuerdo con México, y el MERCOSUR.

Los plazos previstos en los acuerdos son todos ellos más breves que los establecidos en el ESD. No obstante, el Sr. Pierola advirtió que el tiempo realmente necesario para obtener una resolución en el primer grupo de acuerdos era en todos los casos mucho mayor que la duración de un procedimiento de la OMC, debido a varios factores, y especialmente a la elección de los integrantes del órgano encargado de dictar la resolución. En la OMC se prevé la posibilidad de que a falta de acuerdo entre las partes el reclamante pida al Director General que nombre a los integrantes del grupo especial. Por el contrario, el TLCAN, el ALCAC y los acuerdos de libre comercio firmados por los Estados Unidos no prevén un mecanismo similar, y esa laguna ha llevado a situaciones anómalas en las que el establecimiento definitivo de los órganos de resolución correspondientes ha tardado varios años.

En lo que respecta a la aplicación, en dos de los tres grupos de acuerdos analizados por el Sr. Pierola el plazo para la aplicación era notablemente más corto que el plazo prudencial previsto en el Acuerdo de la OMC. Tanto el MERCOSUR como los acuerdos de libre comercio de los Estados Unidos establecen un



período de 30 días como plazo prudencial para la aplicación. De forma análoga, la duración de los procedimientos sobre el cumplimiento previstos en los acuerdos es más breve que la correspondiente al procedimiento de un grupo especial establecido de conformidad con el párrafo 5 del artículo 1 y a la apelación.

En el contexto de las observaciones inferidas de esta comparación, el Sr. Pierola indicó que se había sugerido que el establecimiento de un órgano permanente de integrantes de grupos especiales en el proceso de solución de diferencias de la OMC podía contribuir a reducir el tiempo que se tardaba en obtener una resolución. No obstante, a su juicio la práctica no avala necesariamente esa hipótesis, ya que la duración del procedimiento hasta la resolución en tribunales de carácter permanente (como el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas o el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina) puede ser similar a la del procedimiento de la OMC. En lo que respecta al plazo prudencial, aunque el plazo establecido en varios acuerdos regionales quizás sea más breve que el previsto en la OMC, es cuestionable que esos plazos más breves presenten en todos los casos ventajas a los efectos de resolver realmente la diferencia. En cambio, plazos más cortos para la aplicación y un proceso de aplicación más ágil, similar al establecido en los acuerdos regionales pueden suponer una importante ventaja. Por ejemplo, los acuerdos regionales a que se ha hecho referencia prevén un determinado plazo para la aplicación (excepto en el caso del TLCAN) y un procedimiento sencillo de retorsión, que puede ser impugnado. No obstante, no hay ninguna controversia acerca del orden y la secuencia del proceso.

El segundo elemento importante analizado por el Sr. Pierola es el relativo a las medidas correctivas. El sistema de la OMC tiene importantes deficiencias en tres aspectos: la inexistencia de medidas provisionales que puedan adoptarse mientras el asunto está pendiente de resolución; la falta de medidas correctivas retroactivas o de medidas para hacer frente a los daños que se hayan producido entre el momento de la adopción del informe del grupo especial y el de la aplicación de las resoluciones, y la falta de reembolso de las costas procesales.

A nivel regional, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, MERCOSUR y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) prevén todos ellos la aplicación de medidas provisionales cuando el reclamante establezca una presunción *prima facie* y demuestre que hay riesgo de que se produzcan daños irreparables. De forma análoga, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, MERCOSUR y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina prevén medidas correctivas de carácter retroactivo.

Por último, en algunos acuerdos comerciales regionales, como los de la SADC y el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, se establece el principio de que la parte vencida debe soportar las costas procesales.

Este análisis comparativo indicaba que a la luz de los resultados alentadores del funcionamiento del sistema de solución de diferencias de la OMC, el mejoramiento del sistema puede centrarse en determinadas esferas que son motivo de preocupación. No hay ningún mecanismo regional de solución de diferencias que sea un ejemplo de perfección. No obstante, algunos rasgos de los acuerdos comerciales regionales pueden tenerse en cuenta para la reforma del ESD, con el fin de abordar situaciones en las que un largo plazo para la aplicación va unido a la ausencia de medidas provisionales o medidas correctivas retroactivas y a la falta de reembolso de las costas procesales.

(d) Patricia Holmes, Consejera de la Misión de Australia ante la OMC

Necesidad de establecer un procedimiento de reenvío

Se trata de un aspecto que contribuirá a garantizar la determinación de la compatibilidad con las normas de la OMC de una medida impugnada. La Sra. Holmes recordó a los participantes que, aunque el sistema funciona bien, hay esferas en las que sería conveniente introducir mejoras. Una de esas mejoras es el establecimiento de un procedimiento de reenvío. El origen del problema se ha explicado gráficamente diciendo que el ESD es una cabeza de caballo en un cuerpo de vaca. Con ello se pretende indicar que en la Ronda Uruguay de negociaciones se incorporó un sistema de apelación basado en la tradición romanista, pero el Órgano de Apelación fue establecido exclusivamente para examinar cuestiones de derecho (y por tanto sin facultades para reexaminar el asunto como en los países de tradición romanista) y sin la facultad de pedir al grupo especial que reexamine los hechos, como en los sistemas de *common law*. El párrafo 6 del artículo 17 del ESD limita el mandato del Órgano de Apelación al examen de las cuestiones de derecho.

La Sra. Holmes se remitió para aclarar el problema a la diferencia *Australia - Salmón*. El Órgano de Apelación constató que el Grupo Especial había incurrido en error al definir la medida sanitaria como el termotratamiento y que la medida en litigio era la prohibición de las importaciones de salmón fresco. Una vez que se había llegado a este punto, la reclamación presentada por el Canadá, que había sido estimada, habría quedado en un limbo si el Órgano de Apelación no hubiera completado el análisis y hubiera pedido al Canadá que solicitara el establecimiento de un nuevo grupo especial para examinar la medida tal como había sido definida por él. En este caso concreto, el Órgano de Apelación decidió que podía completar el análisis basándose en las constataciones fácticas formuladas por el Grupo Especial y en los hechos no controvertidos de los que había constancia en el expediente.

La Sra. Holmes se refirió a continuación a situaciones más complejas, en las que el Órgano de Apelación podía no estar dispuesto a completar el análisis o no estar en condiciones de hacerlo. Por ejemplo, en un caso planteado en relación con el artículo III del GATT, en el que el demandado invoque



como defensa una excepción al amparo del artículo XX y el grupo especial la rechaza por constatar que la medida no es "necesaria para proteger la salud y la vida de las personas o de los animales, o para preservar los vegetales", por lo que no se cumple el requisito establecido en el correspondiente apartado. En caso de que el Órgano de Apelación revoque esa constatación, y el grupo especial haya aplicado el principio de economía procesal, el demandado sería la parte vencedora en apelación pero seguiría sin contar con una constatación acerca de la compatibilidad con las normas de la OMC de la defensa invocada.

La Sra. Holmes explicó las negociaciones en curso acerca de la revisión del ESD. Con arreglo a la propuesta sobre el procedimiento de reenvío, el Órgano de Apelación formularía en su informe recomendaciones y resoluciones sobre los aspectos jurídicos e indicaría las constataciones que sería necesario que formulara el grupo especial para completar el análisis de determinadas alegaciones cuando una constatación del grupo especial haya sido revocada. El Órgano de Apelación no estaría facultado para reenviar el asunto al grupo especial. Correspondería al reclamante (y posiblemente al demandado) el derecho de reenvío. El informe del Órgano de Apelación podría ser adoptado en espera de que el Grupo Especial de reenvío completara su labor.

La Sra. Holmes indicó que aunque la propuesta cuenta con el respaldo de la mayoría de los Miembros, se ha señalado algunos problemas que entraña algunas dificultades. Supone dos informes para un solo asunto; es necesario que no de lugar a una prolongación innecesaria del procedimiento, por lo que la iniciación del procedimiento de un Grupo Especial de reenvío por el demandado inicial debería limitarse a determinados casos concretos, y es necesario resolver la cuestión del tratamiento que ha de darse a las nuevas pruebas.

Una alternativa al procedimiento de reenvío consistiría en dar al Órgano de Apelación facultades de constatación de los hechos ... es decir en poner un cuerpo de caballo a la actual cabeza de caballo. Pero esta opción no ha obtenido hasta la fecha demasiado apoyo de los Miembros.

A juicio de la Sra. Holmes, el debate sobre el procedimiento de reenvío y, en general, sobre la revisión del ESD está vinculado al PDD. En consecuencia, deberían estudiarse alternativas prácticas que no exijan la modificación del ESD, como se ha hecho en el caso de otras cuestiones complejas, como la transparencia y los escritos *amicus curiae*. El Órgano de Apelación podría "completar el análisis" como ha hecho en algunas situaciones a las que se ha enfrentado en sus primeros años y los grupos especiales deberían evaluar cuidadosamente la procedencia de aplicar en un momento dado el principio de economía procesal. De forma análoga, podría recurrirse a las decisiones del OSD o a la revisión de los procedimientos de trabajo para encontrar un enfoque flexible y eficiente que permita mejorar el funcionamiento del sistema.

2. Conclusiones y camino a seguir

La sesión ofreció una importante oportunidad de examinar la utilización del sistema de solución de diferencias y los resultados obtenidos mediante el mismo. La frecuencia con la que se recurre a él pone de manifiesto la confianza de los Miembros de la OMC en los resultados que pueden obtenerse.

Es evidente que el sistema de solución de diferencias constituye un sistema que presenta características singulares en el derecho internacional. Aunque el carácter obligatorio y la relativa rapidez del proceso de resolución son excepcionales, el debate puso claramente de manifiesto que había esferas a las que era preciso prestar atención si se quiere contar con un sistema de solución de diferencias que responda a las funciones que le atribuye el Entendimiento sobre la Solución de Diferencias.

La primera de esas esferas es la de las medidas necesarias para mejorar el acceso de los países en desarrollo al sistema. La acumulación de determinadas características suyas hace que el sistema de solución de diferencias resulte demasiado costoso para que algunos Miembros ni siquiera recurran a él. A este respecto, parece necesario establecer un mecanismo alternativo de solución de diferencias para situaciones que deberían resolverse a través de la mediación y un mecanismo de reembolso de las costas procesales respecto de los gastos de los países en desarrollo. Además, la experiencia de las consultas internas entre el sector privado, las asociaciones de empresas y el Gobierno en la India pone de relieve que la utilización del sistema de solución de diferencias requiere también que los Miembros desarrollen una estructura interna que asegure la comunicación entre la comunidad empresarial y los encargados de adoptar las decisiones.

Además, parece importante inferir de los acuerdos comerciales firmados entre Miembros de la OMC la consecuencia de que el plazo para la aplicación puede ser mucho más breve que el previsto en el sistema de solución de diferencias y que las medidas comerciales correctivas pueden ser retroactivas. Ambos aspectos incrementarán sustancialmente la eficiencia del sistema de solución de diferencias.

Por último, parece necesario que estudiemos algunos aspectos de procedimiento para que sea posible abordar todas las reclamaciones planteadas en el marco del sistema. La experiencia pone de manifiesto que el establecimiento de un Órgano de Apelación sin un procedimiento de reenvío o sin la facultad de formular constataciones fácticas puede entrañar problemas en algunos casos en los que el Órgano de Apelación revoca constataciones formuladas por grupos especiales. Ello puede dar lugar excepcionalmente a situaciones en las que el sistema de solución de diferencias no aboque a una determinación multilateral sobre la compatibilidad con las normas de la OMC de una medida impugnada.



La OMC y la lucha por el trabajo decente



Moderadora

Sra. Esther Busser – Encargada de la política comercial, Confederación Sindical Internacional (CSI)

Oradores

Sra. Florencia Cabatingan – Presidenta del Comité de Mujeres, Congreso Sindical de Filipinas (TUCP)

Sr. Robert Kyloh – Asesor Principal en Política Económica, Departamento de Integración de Políticas y Estadísticas, OIT

Sra. Gabrielle Marceau – Consejera, Gabinete del Director General, OMC

Sra. Carla Coletti – Encargada de Asuntos Internacionales, Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas (FMI)

Sra. Aileen Kwa – Coordinadora de Programas, Programa sobre Comercio para el Desarrollo, Centro del Sur

Organizado por

CSI

Informe redactado por

CSI

Miércoles, 24 de septiembre de 2008 – 14.00 - 16.00 h



Resumen

El panel se centró en la tendencia global encaminada a abordar cuestiones relacionadas con el trabajo decente en la formulación de políticas tanto nacionales como internacionales, con el objetivo de abrir un debate y un intercambio de ideas acerca de cómo tratar este tema y el de las violaciones de los derechos del trabajador en industrias dedicadas a la exportación dentro de un contexto multilateral; participaron en los debates panelistas de diferentes procedencias.

Asistieron unos 50 participantes miembros de ONG y sindicatos, investigadores y académicos y representantes de organizaciones de productores y de empleadores, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y las misiones de Bélgica, Países Bajos, Alemania y Francia ante la OMC.

Presentó el panel Esther Busser (CSI), que explicó la importancia del trabajo decente y el apoyo que en los últimos años ha recibido este concepto de diversos órganos de las Naciones Unidas. Sin embargo, sigue existiendo una gran insuficiencia de trabajo decente, con la consecuencia de que son escasos los beneficios reales que el comercio global aporta a muchos trabajadores. La OMC se ha mantenido un tanto al margen de los esfuerzos en pro del trabajo decente en las instituciones multilaterales, cuando debería ser parte de los mismos. El comercio debe mejorar las condiciones laborales e incrementar el empleo productivo, en lugar de sustituir ocupaciones productivas por otras de baja calidad, y realzar la protección social y el diálogo social. No debe socavar el poder negociador de trabajadores y gobiernos, como actualmente hace con demasiada frecuencia.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Florencia Cabatingan, Presidenta del Comité de Mujeres, Congreso Sindical de Filipinas (TUCP)

Florencia Cabatingan enfatizó el compromiso de su organización con las condiciones de trabajo dignas, a pesar de la frecuente oposición del Gobierno y los empleadores. Su organización ha realizado dos estudios de zonas de elaboración para la exportación, en torno a diversos aspectos de las condiciones laborales y el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales. De 200 empresas estudiadas, la mayor parte eran coreanas, filipinas, japonesas o de Taiwán. Las mujeres constituían el 72 por ciento de la fuerza laboral en empresas de fabricación de prendas de vestir y el 52 por ciento en otras empresas. Se registraban muchos casos de condiciones de trabajo deficientes; entre las infracciones figuraba la obligación de hacer horas extraordinarias durante tres días consecutivos antes de permitir que los trabajadores regresaran a sus casas, en una especie de trabajo forzoso para cumplir los pedidos de exportación. Otra empresa del vestido exigía largas horas extraordinarias sin períodos de descanso por la mañana ni por la tarde, al tiempo que distribuía drogas para que los trabajadores pudieran trabajar 24 horas. Los trabajadores temían ser despedidos si se negaban a aceptar las condiciones. El instituto nacional de salud y seguridad observó numerosas relaciones de

causa y efecto entre esos abusos y graves dolencias. El TUCP ha tratado de dar amplia difusión a esas informaciones.

Muchas empresas infringían también leyes relativas a los salarios mínimos al prorrogar unilateralmente los períodos de formación o impedir que los trabajadores pudieran pasar de aprendices durante muchos años. Los salarios tanto de hombres como de mujeres eran bajos. Muchas empresas no reconocían vacaciones anuales adecuadas y las solicitudes de vacaciones se denegaban cuando llegaban pedidos de exportación. Frecuentemente, los empleadores no cotizaban las aportaciones sociales. No se proporcionaban instalaciones sanitarias y cuando existían estaban a menudo sucias y no cumplían las normas mínimas. En una empresa, 110 trabajadores tenían que compartir un único retrete; en otra, había tres para 300 mujeres trabajadoras, y en otra, cuatro para 567. El 12 por ciento de los trabajadores del vestido y el 3 por ciento de otros trabajadores no disponían de instalaciones de agua potable. Un problema importante era la ventilación. Solamente el 43 por ciento de las empresas cumplían la ley en cuanto al establecimiento de comités de salud y seguridad ocupacional. En algunas empresas se denunciaron tocamientos sexuales por parte de supervisores y peticiones de favores sexuales. Se señalaron casos de violencia por parte de supervisores, inclusive golpes y un caso de rociamiento con insecticida. Los empleadores discriminaban a las mujeres no solteras; en una fábrica, no se readmitía a las mujeres en el trabajo después de haber dado a luz.

Todos los estudios demostraron la existencia de violaciones de los derechos laborales fundamentales en empresas comprometidas con la liberalización del comercio. Frecuentemente no se respetaba la libertad de asociación. Se utilizaban medidas antisindicales contra dirigentes sindicales, los cuales muchas veces eran degradados u obligados a dimitir. Se amenazaba a los trabajadores para que no se sindicaran. Incluso después de haber alcanzado el reconocimiento sindical, los sindicatos tenían que hacer frente a empleadores que se negaban a negociar.

En un país en el que podrían existir más inversiones, trabajadores y zonas de elaboración para la exportación, se registraba un incremento de la desigualdad debido al énfasis en obtener el máximo de beneficios de las exportaciones sea cual fuera el costo. Así quedó reflejado en las conclusiones de los informes del PNUD de 1999, 2003 y 2006, en las que se señalaba que la liberalización del comercio no comportaría el crecimiento y demostraban que, aunque pudiera existir más empleo, éste con frecuencia era efímero y desaparecía rápidamente. En cambio, los salarios eran más bajos y prevalecía la discriminación de género. Los sindicatos deberían reforzar sus intervenciones para que el comercio se tradujese en una mejora de las condiciones laborales. Los programas de educación debían fomentar un mayor reconocimiento de los procesos de negociación colectiva y una mejor comprensión de las estrategias para fortalecer el movimiento sindical. Los sindicatos tenían que ampliar la cooperación más allá de las fronteras nacionales y el trabajo decente debía constituir un objetivo compartido por todos.



(b) Robert Kyloh, Asesor Principal en Política Económica, Departamento de Integración de Políticas y Estadísticas, Organización Internacional del Trabajo

Robert Kyloh hace referencia a la nueva Declaración de la OIT sobre la Justicia Social adoptada en junio de 2008. La OIT siempre ha creído que la liberalización comporta el potencial de promover la globalización en todo el mundo, pero ello exige coherencia política entre organismos multilaterales centrada en la idea del trabajo decente. Afortunadamente, en el último decenio los gobiernos se han mostrado de acuerdo en general con esta idea en sus reuniones a nivel regional y global. Se han celebrado debates en la OIT para definir lo que es el trabajo decente, pero la nueva Declaración ofrece un consenso global entre gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores en cuanto a que todos los aspectos del trabajo decente están relacionados entre sí y se deben perseguir simultáneamente. La Declaración deja claro que el concepto del trabajo decente engloba la seguridad social para todos, el diálogo social, el empleo y normas laborales básicas. En todo el ámbito del sistema multilateral se está de acuerdo en la coherencia política respecto de ese concepto.

La nueva Declaración de la OIT equilibra y desarrolla la Declaración de Singapur (1996), al establecer que la violación de los derechos fundamentales de los trabajadores no puede constituir una ventaja comparativa legítima, ni utilizarse con fines proteccionistas. La Declaración habla también de la necesidad de fortalecer la OIT. Hace suyo el mandato otorgado a la OIT en la Declaración de Filadelfia para examinar las consecuencias sociales de las políticas económicas internacionales y dice específicamente que, puesto que tanto la política comercial como la del mercado financiero afectan al empleo, corresponde a la OIT analizar las políticas sociales aplicadas por otras organizaciones. En consecuencia, la OIT debe comprometerse más a fondo en las áreas que abarca el mandato de la Declaración.

Es evidente que se debe atender tanto a la calidad como a la cantidad de empleo. La teoría comercial ortodoxa ya dice que ambas categorías resultan afectadas por el comercio. El informe conjunto OIT-OMC de 2007 examinó la relación entre comercio y empleo, demostrando que era necesario ampliar en varios aspectos la teoría comercial, que necesita complementarse porque se concibió para el comercio entre países industrializados. El comercio ha incrementado la capacidad de respuesta del empleo a las modificaciones salariales, y ha conferido credibilidad a las amenazas de los empleadores de trasladar su producción a otros países para debilitar la posición de los trabajadores en las negociaciones salariales. Además, está vinculado también con la creciente desigualdad salarial en los países en desarrollo. Un nuevo estudio de la OIT, de 2008, ha aportado nuevas pruebas de la creciente desigualdad tanto en países industrializados como en países en desarrollo.

Es sorprendente, pues, que sea necesario debatir todavía si la calidad del empleo influye o no en el comercio. Las repercusiones cuantitativas son obvias, y, también lo son las consecuencias para la calidad. Es necesario debatir esos problemas de la desigualdad para estudiar en conjunto las consecuencias para las políticas de liberalización comercial.

(c) Gabrielle Marceau, Consejera, Gabinete del Director General, Secretaría de la OMC

Gabrielle Marceau trató el tema de la relación comercio-trabajo en lo tocante al papel de la OMC. Frecuentemente se pregunta por qué, si ya están vinculadas a la OMC otras normas internacionales en disciplinas tales como la salud, el medio ambiente y la propiedad intelectual, no se puede hacer lo mismo con el trabajo. La respuesta depende de los gobiernos y tal vez tenga que ver con la capacidad o las prioridades. Algunos gobiernos podrían oponerse a las cuestiones laborales por temor al proteccionismo o a perder ventajas comparativas.

El comercio es fundamentalmente beneficioso para el crecimiento económico, pero las políticas internas de redistribución son esenciales para que los beneficios lleguen a todos. Y eso trasciende de las facultades de la OMC. Pero, por otra parte, el Director General de la OIT ha propuesto recientemente que su Organización evalúe las consecuencias que todos los proyectos de acuerdos de Doha tienen para el trabajo.

Las consideraciones sociales no forman parte de las cuestiones que el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC) trata de ordinario. El desarrollo sostenible se menciona en el Preámbulo del Acuerdo sobre la OMC y contiene disposiciones específicas que permiten a los países otorgar prioridad al medio ambiente o a la salud por encima de las cuestiones comerciales. Pero cabe argumentar que sólo el trabajo de reclusos y las excepciones de moral pública pueden utilizarse para plantear cuestiones laborales. Por otra parte, el artículo 2.4 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) dice que si la legislación nacional se basa en una norma internacional pertinente, puede suponerse que no dará pie a una restricción ilegítima del comercio sino que será compatible con la OMC. La cuestión es si esa disposición puede abarcar una norma de la OIT.

La Declaración de Singapur era muy clara en su compromiso con las normas laborales básicas. La Nueva Declaración de la OIT sobre la Justicia Social renueva y amplía aquel compromiso, con su referencia a que todos respeten las normas laborales básicas. Si se produjera un litigio a este respecto, se podría invocar la Declaración de la OIT en la interpretación de las disposiciones utilizadas para justificar restricciones comerciales relacionadas con el trabajo. Más aún, cada vez se incluyen más cuestiones laborales en acuerdos comerciales bilaterales, en la contratación pública y en sistemas de preferencias. En el asunto India-SGP, el Órgano de Apelación mencionó la condición relativa a los derechos laborales en el sistema preferencial de la Unión



Europea como ejemplo de un sistema que podría considerarse compatible con la OMC.

Los Acuerdos de la OMC no abordan la cuestión específica de las normas laborales en zonas de elaboración para la exportación, lo cual exigiría introducir algunas modificaciones en las normas de la OMC. Es necesario fortalecer la OIT para que pueda prestar ayuda en esos casos.

(d) Aileen Kwa, Coordinadora de Programas, Programa sobre Comercio para el Desarrollo, Centro del Sur

Aileen Kwa habló de la necesidad de abordar el tema del comercio y el desarrollo y el comercio y la pobreza. Las exportaciones tienen que ampliar el tamaño del mercado para hacer realidad los resultados del desarrollo. Pero como no todos los países pueden incrementar sus exportaciones simultáneamente, la consecuencia es que la liberalización puede hacer que empeoren las condiciones laborales a medida que los países redoblan sus esfuerzos por ser más competitivos. Muchos son los países que han sufrido ese fenómeno pese a haber incrementado sus exportaciones, como lo demuestra el fenómeno de las zonas francas de elaboración para la exportación. Dos ejemplos ilustran esa situación. Primero, en el sector agropecuario muy pocos países pueden beneficiarse de la liberalización. En África se ha registrado una gran reducción del empleo y del nivel de vida de los pequeños agricultores, debido en parte a las condiciones del FMI/Banco Mundial y en parte también a los acuerdos de libre comercio. Segundo, en el sector manufacturero, el valor añadido ha disminuido con frecuencia, lo cual ha causado la destrucción de industrias y la contracción de la base industrial, como se demuestra en algunos países latinoamericanos. La consecuencia es el desempleo, o el empeoramiento de las condiciones laborales en esos países.

¿Consiste la solución en introducir el tema del empleo en las normas comerciales, o en repensar el sistema comercial?

La respuesta ha de ser que el sistema comercial debe servir a la gente, y no al revés. Se deben desarrollar ramas de producción, capacidades y economías nacionales y locales. El sistema multilateral debe implicarse en la regulación comercial, pero no necesariamente forzar la liberalización comercial. Por ejemplo, debe reglamentarse de conformidad con un principio de responsabilidad extraterritorial, es decir, asegurar que la política comercial de un país no incide negativamente en la de otro, como sucede ahora tantas veces en el caso de la agricultura (mediante subvenciones directas o indirectas). Los Estados deben estar reglamentados a fin de evitar esas prácticas, crear industrias y fomentar la agricultura en todas partes. Antes de que se puedan abordar en la OMC cuestiones laborales, es necesario tratar cuestiones sistémicas como la destrucción de industrias. Se deben tratar con prioridad cuestiones normativas relativas al poder adquisitivo y el espacio político para países en desarrollo, con miras a mejorar los niveles de vida y lograr un desarrollo de base amplia.

(e) Carla Coletti, Encargada de Asuntos Internacionales, Federación Internacional de Trabajadores de las Industrias Metalúrgicas

Carla Coletti puso de relieve las enormes diferencias entre las circunstancias de los diferentes países, realidad que los sindicatos tienen que enfrentar. Los sindicatos no pueden limitarse a buscar el mínimo común denominador para determinar sus posiciones políticas, sino que deben cotejar sus diferencias potenciales reales. No es posible sostener que el comercio es bueno para todos. Los sindicatos de países en desarrollo indican que las perspectivas para un empleo de calidad -único camino para salir de la pobreza y la desigualdad- pueden destruirse con la apertura del mercado; incluso en países altamente industrializados, los trabajadores hacen frente a amenazas para las protecciones y derechos tan arduamente conquistados. Es un círculo vicioso.

Los sindicatos están sumamente preocupados por la vinculación empleo-desarrollo. Mucho se ha dicho sobre la cantidad y la calidad de los empleos. Instituciones como la OMC y la OIT han comenzado a abordar esas cuestiones en años recientes, en vista de la necesidad compartida de encontrar una solución coherente, y existe consenso en que se trata de algo muy positivo. No obstante, el fracaso de las negociaciones de la OMC en julio de 2008 demuestra que el sistema mercantilista no puede conducir a acuerdos que sean favorables para todos. Hay siempre víctimas del comercio, y no hay recetas sencillas para el éxito.

Hasta ahora el PDD no pasa de ser un acuerdo voluntarista en lo que se refiere a la dimensión del desarrollo, y la OMC debe centrarse en ese dilema. La Organización tiene que cambiar en el plano sistémico. Aparte de los primeros y bien recibidos ejemplos de colaboración interinstitucional, es necesario adoptar medidas mucho más ambiciosas. Ese es el reto al que deben responder los gobiernos de los países miembros y la auténtica tarea que se plantea a la OMC como Organización. La "ambición" debe consistir en algo más que negociar unos cuantos puntos porcentuales aquí y allá: hay que abordar ese reto fundamental, y exigir a la OIT que avance en la misma dirección.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Los participantes hicieron preguntas acerca de la responsabilidad extraterritorial. Alguien preguntó si ello ayudaba en la búsqueda de coherencia. Si la violación de normas laborales era equiparable a una subvención, ese tipo de subvención indebida tenía que desaparecer para promover las normas laborales. La utilización del OTC era un camino prometedor; pero, ¿qué decir de las interpretaciones de los Acuerdos de la OMC? ¿Qué probabilidades había de que los Miembros de la OMC se pusieran de acuerdo sobre una cláusula que protegiera el trabajo decente?

Otro participante preguntó si las normas de la OMC eran aplicables a los procesos de producción y citó los casos de



aranceles aplicados a trozos de pollo deshuesados y huellas de carbono: ¿por qué no se podrían considerar válidos para su debate en la OMC esos procesos industriales, así como las cuestiones laborales?

Un tercer participante preguntó por qué había desaparecido de la agenda de la OMC la cuestión de una “cláusula social”, particularmente en vista de que la producción con normas laborales insuficientes en China dominaba ahora los mercados mundiales: ¿por qué eso no había tenido un mayor impacto?

Dado que la inmensa mayoría de gobiernos habían ratificado los convenios básicos de la OIT y aplicaban códigos laborales nacionales, alguien preguntó la razón de que fuera tan deficiente el respeto de esos derechos. Otro participante quería saber cuál era el papel de la sociedad civil en la promoción de los derechos de los trabajadores. Los sindicatos deben trabajar con más eficacia para conseguir un mayor respeto de los derechos de los trabajadores. También se debía abordar el derecho de los trabajadores a la información.

Se planteó la cuestión de las implicaciones de la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social en el contexto de la OMC. A este respecto se preguntó cómo podría la OIT dar mayor fuerza a su sistema de sancionar a quienes violen los derechos de los trabajadores, qué “medidas apropiadas” cabría adoptar y si la OIT debía recurrir con mayor frecuencia a las disposiciones del Artículo 33 de su Constitución

En su respuesta, Aileen Kwa dijo que se debían replantear los principios fundamentales de la liberalización comercial de la OMC. Podía considerarse que la violación de normas laborales era una “subvención indebida”; no obstante, la simple adición de las normas laborales a un sistema fundamentalmente defectuoso no contribuiría a que los habitantes de los países en desarrollo hicieran realidad sus ambiciones si no se llevaba a cabo un profundo replanteamiento del sistema.

Gabrielle Marceau convino en que el comercio debe funcionar en beneficio de todos los seres humanos. Pascal Lamy había señalado que el comercio era “necesario pero no suficiente” para abordar la pobreza y el desarrollo. En la Declaración Ministerial de Doha de 2001 se habían omitido las cuestiones laborales, pero éstas podrían replantearse en algún momento. Ahora bien, sería difícil plantear cuestiones laborales mientras no se hubieran solventado cuestiones tales como las subvenciones agrícolas. Los países en desarrollo podrían desear cierta protección frente a la competencia de China, pero no era fácil hacerlo en el marco de las normas de la OMC. En lo relativo a procesos y métodos de producción (PMP), en el asunto camarones-tortugas y en el de los neumáticos brasileños se había decidido que el método de producción es importante; sin embargo, en la constitución de la OMC se hace referencia específica al medio ambiente, lo cual es diferente de las cuestiones laborales o sociales, que no se mencionan explícitamente. La falta de una referencia específica a medidas laborales en la constitución de la OMC podría plantear dudas en cuanto a la posibilidad de

invocar cuestiones laborales como justificación de medidas comerciales; por otra parte, en la interpretación de los reglamentos de la OMC la Declaración de la OIT podría servir de punto de referencia pertinente para los grupos especiales, entre otros. Además, el artículo 33 de la Constitución de la OIT dice que, en ciertas circunstancias, los Estados pueden adoptar medidas relativas al incumplimiento de normas laborales, como hacen algunos tratados en materia medioambiental.

Robert Kyloh indicó que es obvio que las cuestiones laborales se abordan en acuerdos comerciales bilaterales, independientemente de lo que ocurra en la OMC. En los debates de la OIT durante el pasado decenio, los países en desarrollo han sido muy positivos y proactivos en la promoción del programa del trabajo decente y cada vez han sido menos los gobiernos que han aducido preocupaciones proteccionistas al examinar la aplicación de normas laborales básicas. El concepto de trabajo decente encierra componentes absolutos y relativos. Las normas laborales básicas son claramente absolutas y se deben aplicar en todas partes. Pero otros aspectos, como una seguridad social adecuada y un salario mínimo vital, son conceptos relativos. Así por ejemplo, el nivel de un salario mínimo nacional se debe determinar de conformidad con la capacidad económica y el grado de desarrollo de cada país. La asistencia técnica es vital para aplicar eficazmente las normas laborales en los países más pobres, y se debe otorgar una alta prioridad a un enfoque más centrado en el desarrollo de sistemas de inspección laboral modernos y eficaces. El fortalecimiento de los sindicatos, la negociación colectiva y la inspección laboral van unidos. En respuesta a preguntas sobre la aplicación de sanciones por parte de la OIT, señaló que en teoría es posible retirar la asistencia técnica de la OIT a un país que infrinja repetidamente las normas laborales básicas. Pero, en realidad, en la mayoría de los países la asistencia técnica de la OIT no es de gran importancia, por lo que no es probable que ejerza mucha presión. En respuesta a la pregunta sobre el Artículo 33 de la Constitución de la OIT, señaló que se ha aplicado solamente una vez en toda la historia de la OIT, pero que evidentemente se podría utilizar con más frecuencia si el Consejo de Administración de la OIT decidiera hacerlo.

3. Conclusiones y camino a seguir

Para cerrar el debate, Esther Busser enfatizó la necesidad de que los gobiernos se replanteen los diferentes instrumentos que podrían utilizarse en la OIT y en la OMC. La evaluación del impacto en el empleo es un instrumento más para tratar muchas de las cuestiones que se han planteado en las deliberaciones del panel.



¿Pueden las normas sobre el bienestar de los animales de granja ser compatibles con la OMC?



Moderadora

Sra. Jaana Husu Kallio – Directora General, Autoridad Finlandesa de Inocuidad Alimentaria

Oradores

Sr. Adolfo Sansolini – Asesor en Política Comercial, Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals (RSPCA), Sociedad Mundial Protectora de Animales (WSPA), Compassion in World Farming (CIWF)

Sr. Gustavo Idígoras – Ministro Consejero, Asuntos Agrícolas, Embajada de Argentina ante la UE

Sra. Sarah Stewart – Consejera Especial, Política Comercial Internacional, Humane Society International

Sr. Fábio Coelho Corrêa de Araújo – Miembro del Grupo Técnico de Bienestar Animal del Ministerio de Agricultura del Brasil

Organizado por

RSPCA, WSPA, CIWF y Eurogroup for Animals

Informe redactado por

RSPCA, WSPA, CIWF y Eurogroup for Animals

Miércoles, 24 de septiembre de 2008 – 16.15 - 18.15 h



Resumen

El bienestar de los animales de granja es una cuestión de creciente importancia. Hoy en día ciudadanos, gobiernos, productores y comerciantes de todos los continentes consideran que el bienestar de los animales es parte integrante de su código ético de conducta y su formulación de políticas. En muchos países se están promulgando leyes y reglamentos y empresas de todo el mundo están adoptando sistemas de normas voluntarias privadas en respuesta a la demanda de los consumidores y del público en general de que se tenga más en cuenta el bienestar de los animales de granja en la elaboración de productos finales.

Esas decisiones ya no son prerrogativa exclusiva de los países industrializados. Los gobiernos de algunos países en desarrollo y varias ONG han empezado a ser conscientes de los efectos positivos de la mejora de las normas relativas al bienestar de los animales de granja en el nivel de vida de los pequeños agricultores y el medio ambiente, así como de las oportunidades comerciales en un mercado mundial en el que aumenta la demanda de productos de animales mejor cuidados. La creciente demanda de los consumidores de todo el mundo de alimentos producidos de manera ética y sostenible constituye un importante acicate para establecer una alianza sólida entre agricultores y consumidores.

No obstante, en los últimos años algunos mecanismos para mejorar las normas, como los programas privados, el etiquetado y la ayuda financiera a los productores, se han considerado posibles obstáculos al comercio. Como las normas de la OMC no mencionan específicamente el bienestar de los animales, y como han sido escasos los debates acerca de esa cuestión en la Ronda de Doha, la interpretación de las normas se ha dejado en manos de grupos de expertos. Cada vez son más los acuerdos comerciales bilaterales que hacen referencia al bienestar de los animales, incluso en los países en desarrollo.

La sesión presente tiene por objeto ilustrar los beneficios que obtienen los países desarrollados y en desarrollo con ejemplos de programas privados y métodos in situ para mejorar las normas aplicadas en las explotaciones agrícolas y determinar medios de promover el bienestar de los animales mediante el comercio internacional que sigan siendo compatibles con las normas comerciales, para lo cual se ha reunido a representantes de diferentes grupos de interés y de Estados Miembros de la OMC.

El reciente Foro sobre los aspectos globales del bienestar de los animales de granja (22 y 23 de abril de 2008) y la próxima Conferencia sobre comercio mundial y bienestar de los animales de granja (20-21 de enero de 2009), organizados por los patrocinadores de la presente sesión en coordinación con la Comisión Europea, demuestran que la reunión de diferentes colectivos interesados que comparten el deseo de cooperar en la promoción del bienestar de los animales puede plasmarse en importantes proyectos comunes y dar resultados tangibles.

1. Intervenciones de los panelistas

Actuó de moderadora Jaana Husu Kallio, Directora General de Evira, la Autoridad Finlandesa de Inocuidad Alimentaria, quien manifestó que atribuía la máxima importancia a la reunión. Se había tratado en ocasiones anteriores del bienestar de los animales y de la producción alimentaria en relación con el comercio, pero la perspectiva del presente panel era completamente diferente de todas las anteriores. En consecuencia, el Foro ofrecía una gran oportunidad, que se debía aprovechar con la mayor eficacia posible. El tema del bienestar de los animales y el comercio no podía encajar mejor en el título del Foro Público, "Con el comercio hacia el futuro"; vincular el bienestar de los animales con el comercio significa mirar hacia el futuro, en concreto hacia el cúmulo de oportunidades que esa vinculación ofrece. Lo que se necesita no es "teoría", sino "práctica": referencias y ejemplos, casos concretos en los que se ha combinado con éxito el bienestar de los animales con oportunidades comerciales. Todos tenemos que ser conscientes de que lo que se dice y hace en materia de bienestar de los animales y el comercio no es válido para un continente sí y otro no, sino para el mundo entero. Además, no hay que olvidar que la sesión se basa en el debate abierto, orientado no a formular conclusiones sino a hacer sugerencias. Así pues, el resultado "abierto" al que llegue el panel podrá contribuir a encontrar medios internacionalmente aceptables que permitan promocionar el bienestar de los animales y no solo evitar obstáculos comerciales sino incluso disipar los recelos que puedan suscitar. El panel ofrecerá diferentes puntos de vista relativos al tema, en un intento conjunto de identificar medios para mejorar el bienestar de los animales de granja mediante las normas del comercio internacional.

(a) Adolfo Sansolini, Asesor en Política Comercial, RSPCA, WSPA, CIWF y Eurogroup for Animals

Bienestar de los animales: Demanda de los consumidores y oportunidad comercial

El comercio ejerce una gran influencia en la manera en que miles de millones de animales viven y mueren. Entre los animales, los criados para la producción de alimentos son los más afectados por las normas comerciales. La RSPCA, la WSPA, CIWF y el Eurogroup for Animals, que representan a millones de ciudadanos interesados de todo el mundo, han decidido colaborar en el examen de las consecuencias del comercio internacional para el bienestar de los animales de granja. Pese al interés cada vez mayor en todos los continentes, hasta ahora no hay una sola mención al bienestar de los animales en las normas de la OMC. Se debe corregir esa omisión de manera que no se distorsione el comercio y, al mismo tiempo, no se obstaculice la mejora del bienestar de los animales. De hecho, las reglas del comercio mundial deberían facilitar la adopción de medidas y normas para mejorar el bienestar de los animales en todo el mundo. Ligeramente distinta es la situación de los Acuerdos de Libre Comercio. En años recientes, en algunos ALC (UE-Chile, UE-Canadá, CAFTA, Estados Unidos-Perú) se han incluido referencias al bienestar



de los animales, ya sea en relación con las MSF o en capítulos sobre el medio ambiente, lo cual ha impulsado una cooperación positiva entre los países signatarios. Cabe la posibilidad de que futuros acuerdos bilaterales sean todavía más ambiciosos en la definición de los objetivos a alcanzar.

Algunos productores y gobiernos temen que la adopción de métodos para mejorar el bienestar de los animales de granja pueda generar precios más elevados que los consumidores no pagarían. A este respecto, las normas de carácter voluntario adoptadas por productores, comerciantes y elaboradores de alimentos desempeñan un cometido fundamental para facilitar el cambio, al ofrecer oportunidades de mercado inmediatas a los productores que cuidan mejor de sus animales. Las políticas de contratación pública también pueden tener efectos positivos en los sistemas de producción. Grandes empresas de todo el mundo están empeñadas en conseguir suficientes huevos que no provengan de granjas de batería, carne de cerdo criado en libertad y otros productos de animales bien cuidados. Esto demuestra que las oportunidades de mercado ya se desarrollan con más rapidez que los métodos de producción. Las reglas del comercio internacional deberían valorar las normas voluntarias sobre el bienestar de los animales como uno de los medios de facilitar los avances antes de que se apruebe una legislación específica. Se debe incrementar la cooperación en el marco de los ALC, con miras a ofrecer formación y creación de capacidad a los países en desarrollo en los que se pueden preservar los sistemas extensivos tradicionales, con lo que se conservarían puestos de trabajo en las comunidades rurales y se depararía una vida mejor a los animales de granja.

Se deben incluir referencias claras al bienestar de los animales en las normas de la OMC. Aunque estimamos que la propuesta presentada por la UE de incluir el bienestar de los animales en el Compartimento Verde fue positiva, aceptamos que la cooperación entre diferentes países miembros lleve a una nueva propuesta que aborde y resuelva las preocupaciones sobre posibles distorsiones del comercio antes de presentarla a los Miembros. Consideramos que el fomento del diálogo y la cooperación entre ONG, agricultores, gobiernos, consumidores y comerciantes interesados en el bienestar de los animales es esencial para crear las condiciones que permitan eliminar algunos sistemas intensivos de producción agropecuaria, como las baterías, los cajones para vacuno y para el porcino, y propagar mejores prácticas para el bienestar de los animales de granja.

(b) Gustavo Idígoras, Ministro Consejero de Asuntos Agrícolas, Embajada de la Argentina ante la UE

Una perspectiva desde un país exportador

Consideramos que el bienestar de los animales es un elemento importante de la seguridad alimentaria, de las medidas de prevención de la salud animal y de los métodos de producción. Hemos concentrado nuestro trabajo no solo en el bienestar de los animales domésticos, sino en los animales destinados al consumo humano, y en particular en las buenas prácticas de cría del ganado como requisito clave para garantizar la calidad y

la seguridad de los alimentos como producto diferenciado que se ofrece a los consumidores.

Creemos firmemente que el mejor mecanismo para asegurar el bienestar de los animales se encuentra en la granja, en particular con métodos de producción extensivos en lugar de intensivos. Reconocemos que para muchos países desarrollados, como los Estados Unidos y la UE, el bienestar de los animales se está convirtiendo en un punto crucial y sensible para consumidores, comerciantes y gobiernos. Actualmente, muchos gobiernos aplican normas estrictas en materia de transporte y sacrificio de los animales. Esperamos ver en un futuro próximo reglas internacionales acordadas que introduzcan normas sobre sistemas de producción como prácticas mejoradas para el bienestar de los animales. La OIE (Oficina Internacional de Epizootias) ha elaborado normas para promover el bienestar de los animales sobre la base de criterios científicos. La Argentina participa activamente en el proceso revisado y actualizado, a partir de la información científica más reciente y del asesoramiento de expertos científicos.

Consideramos que la OMC debe fomentar el mejoramiento de las normas sobre bienestar de los animales en todo el mundo. Las actuales disposiciones del Acuerdo MSF relativas a la salud de los animales y a las medidas de seguridad alimentaria, basadas en pruebas científicas para evitar y controlar epizootias, surten un importante efecto en el bienestar de los animales. Sin embargo, ni en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) ni en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC), hay menciones específicas al bienestar de los animales. Pero si existe un método científico para confirmar la conexión entre la salud animal y directrices específicas sobre bienestar de los animales, ese deberá ser aceptable para la OMC. El reconocimiento de reglas de equivalencia sobre el bienestar de los animales debe considerarse un elemento clave para facilitar el comercio. Los Miembros deberían seguir las recomendaciones de la OIE en esta materia como punto de referencia del Acuerdo MSF. En lo que respecta al Acuerdo OTC, el concepto de bienestar animal basado en un trato no discriminatorio como "producto similar" puede considerarse un objetivo legítimo. Cabría introducir un etiquetado diferencial con carácter voluntario para mejorar la información sobre producción y elaboración de productos. En el Acuerdo sobre la Agricultura, los programas de bienestar de los animales se pueden considerar parte de los programas de salud animal y de seguridad alimentaria en el marco del Compartimento Verde, pero no se deben hacer excepciones para introducir pagos en el marco de los Compartimentos Azul o Ámbar. Los países desarrollados deberían otorgar acceso preferente al mercado a productos que cumplan las normas de bienestar de los animales, que son un elemento clave para fomentar el bienestar animal en todo el mundo mediante el reconocimiento de prácticas de equivalencia y el etiquetado voluntario.



(c) Sarah Stewart, Consejera Especial, Política Comercial Internacional, Humane Society International

Mejorar las vidas de animales, agricultores y comunidades mediante el sistema multilateral de comercio

Desde 1990, el valor de las exportaciones agropecuarias globales se ha duplicado con creces. Al mismo tiempo, los consumidores de todo el mundo están exigiendo de manera creciente alimentos producidos de acuerdo con normas estrictas de bienestar de los animales de granja. Los beneficios de esa emergente conciencia ética que inspira la reforma de los métodos de transporte y sacrificio de los animales de granja no se deben limitar a los países desarrollados. Unas normas mejores de bienestar de los animales serán también muy beneficiosas para los países en desarrollo, por ejemplo al ofrecer mayores oportunidades comerciales en el plano nacional y el internacional, alimentos más seguros, precios superiores para productos certificados destinados al consumo humano y una menor propagación de enfermedades como la gripe aviar y la fiebre aftosa. Ahora bien, en muchos casos el sector de los animales de granja de los países en desarrollo es incapaz de aprovechar esos beneficios porque carece de la capacidad y la especialización técnica necesarias para aplicar normas más estrictas. Mediante programas de creación de capacidades comerciales en América Central, la Humane Society International (HSI) está colaborando con la industria ganadera para adoptar y aplicar normas humanas. Entre esos programas está la asistencia a los productores para comprender los beneficios económicos del bienestar de los animales mediante la asistencia técnica directa y la enseñanza de técnicas punteras como son el manejo de animales con métodos poco estresantes y la reducción del estrés que causa su transporte. Los resultados son tangibles para los animales, la industria, los consumidores y el medio ambiente. En 2008 se convocó la primera Conferencia Latinoamericana sobre Bienestar de los Animales de Granja, con la colaboración de la HSI, el Departamento de Salud de Costa Rica, la Earth University, la WSPA y organizaciones locales. Concluida la Conferencia, se estableció una Comisión Latinoamericana de Bienestar.

(d) Fábio Coelho Corrêa de Araújo, Miembro del Grupo Técnico de Bienestar Animal del Ministerio de Agricultura del Brasil

Medidas oficiales del Brasil sobre el bienestar de los animales de granja

Según la definición de la Comisión Brambell, "bienestar animal es un amplio concepto que incluye el estado físico y mental del animal". Empresarios de todo el mundo han empezado a darse cuenta de que la adhesión a ese concepto puede añadir valor a sus productos, ya que la calidad del producto mejora y también lo hace su imagen. Se trata, sin embargo, de una cuestión todavía muy sensible, puesto que la comunidad internacional está preocupada por la posibilidad

de que el bienestar animal se convierta en un obstáculo al comercio.

La legislación brasileña sobre esa cuestión se remonta a 1934, cuando se establecieron medidas para la protección de los animales. Esa legislación trata, entre otras cosas, de la crueldad hacia los animales y del transporte animal.

Otra normativa, que data de 2000, define las reglas brasileñas para el sacrificio de animales de manera humana. Hace obligatorio el aturdimiento previo al sacrificio y define el tiempo de desangre, además de establecer las condiciones para la estabulación y el transporte de los animales al matadero.

Teniendo en cuenta la importancia de esta cuestión, que requiere la atención y la supervisión del Estado, el Ministerio de Agricultura estableció el 17 de marzo de 2008 una Comisión Técnica Permanente sobre Bienestar Animal con el propósito de promover, coordinar, legislar y planificar medidas para la adopción de principios de bienestar aplicables a los animales de granja. La Comisión también se propone promover estudios sobre el bienestar animal, proponer nueva legislación para estimular el compromiso de la cadena de producción (vacuno, porcino y aves de corral) con los programas de bienestar animal, y prestar apoyo a la elaboración de manuales y protocolos de buenas prácticas en materia de bienestar animal.

Las medidas que se están aplicando consisten en:

- Estimular la investigación mediante la creación de una comisión científica de investigadores en la Corporación Brasileña de Investigaciones Agrícolas-EMBRAPA, una de las mejores instituciones de investigación del Brasil.
- Agrupar a órganos representativos de la cadena de producción para sensibilizarlos acerca de este asunto e implicarlos en el proceso de examen.
- Llevar hasta el final el proceso de publicación de una Instrucción Legislativa con recomendaciones sobre el bienestar animal. Se trata del resultado de una labor inicial para animales de granja, cuya finalidad consistía en impartir formación acerca del manejo y transporte de animales.

En el Brasil ya existen instrumentos legales relativos a la producción de alimentos orgánicos. En la legislación al respecto, este asunto se ha abordado desde 1999. En 2007 se promulgó un nuevo reglamento sobre las buenas prácticas en el manejo de animales y el bienestar animal.

El Sistema Integrado de Producción Integrada-SAPI es un programa que aplicó el Ministerio de Agricultura del Brasil en 2001 y que apunta a siete objetivos principales, uno de los cuales es la promoción del bienestar animal. Al igual que en otros países, el sistema está muy avanzado en lo tocante a la agricultura, pero en una fase incipiente para los animales.



El Brasil está preparando cuatro proyectos piloto enfocados al ganado vacuno, las ovejas, las cabras y las abejas.

La Comisión Técnica ha elaborado un manual de buenas prácticas agropecuarias para el ganado vacuno y los búfalos, con principios que incluyen el bienestar animal. Se está examinando la lista de comprobación en 75 explotaciones de diversas regiones del Brasil.

Como puede verse, el Ministerio de Agricultura está sensibilizado respecto de esta cuestión. El Ministerio trabaja intensamente estudiando y tratando de poner en práctica medidas coherentes y eficaces para mejorar las condiciones de los animales de granja en el Brasil, como son:

- Nombrar una Comisión Técnica Permanente sobre Bienestar Animal
- Abordar la cuestión de la producción orgánica en el Sistema de Producción Integrada y en el Manual de Buenas Práctica Agropecuarias
- Mejorar el funcionamiento del Servicio Oficial de Veterinaria, del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAPA) en los mataderos brasileños
- Crear asociaciones institucionales para dar publicidad al asunto: MAPA/WSPA - MAPA/UBA (Unión Brasileña de Avicultura)
- Revisar la legislación: RIISPOA, Reglas sobre sacrificio, Leyes sobre abuso de animales/bienestar animal 24.645 de 1934.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

A continuación tuvo lugar un animado debate con participación de representantes de diferentes colectivos interesados y países. Se hicieron preguntas sobre el efecto de las actuales reglas de la OMC sobre bienestar animal en esferas tales como la caza de focas, la alimentación forzada y la prohibición de prácticas que ya no se consideran aceptables en algunos países. En la actualidad, se puede aplicar el Artículo XX del GATT para justificar medidas "necesarias para proteger la moral pública", que pueden abarcar la prohibición de la importación de ciertos productos, pero es evidente que esa definición es vaga y la jurisprudencia de la OMC sobre su significado y alcance no es suficiente.

Algunos representantes de agricultores asistentes señalaron la ausencia de agricultores en el panel. Preguntaron si era un signo de que los organizadores habían subestimado o pasado por alto el papel de los agricultores en el mejoramiento del bienestar animal. A esto se respondió que el propósito de los organizadores de la sesión no había sido excluir a ninguno de los interesados y desde luego no a algunos tan importantes como los agricultores, sino que, por el contrario, se trataba de

incluir a todo el mundo en el examen de futuras perspectivas del bienestar animal y el comercio internacional. La elección de los cuatro panelistas tuvo por objeto destacar el papel de algunos Miembros clave de la OMC que se reunían por vez primera para expresar la necesidad de integrar consideraciones relativas al bienestar animal en las reglas del comercio internacional. El mejor camino para promover el bienestar de los animales de granja era implicar a todos los interesados: ONG dedicadas al bienestar animal, agricultores, comerciantes, gobiernos e instituciones internacionales.

Raúl Montemayor, Vicepresidente de la Federación Internacional de Productores Agrícolas (FIPA) hizo hincapié en que los agricultores han realizado una gran labor en materia de bienestar animal, que es importante también para el bienestar de los agricultores porque les permite obtener mayores beneficios con costos menores. Acogió con satisfacción el principio de una armonización internacional de las normas sobre bienestar animal y procedimientos conexos, a fin de evitar cualesquiera riesgos resultantes de la proliferación de normas de carácter privado. Se ha reconocido que la OIE es la organización mejor equipada para definir normas de bienestar animal de ámbito mundial.

Se señaló que en ocasiones la palabra "norma" se utiliza con diferentes significados, por lo que es importante definir objetivos comunes que se pueden alcanzar mediante diferentes instrumentos.

Se mencionó repetidamente el vínculo entre el bienestar animal y el desarrollo sostenible y, por otra parte, los peligros ambientales de prácticas deficientes en materia de bienestar y de agricultura comercial. El bienestar animal debe considerarse una parte fundamental e ineludible del desarrollo sostenible y, por consiguiente, se debe incluir en cualquier cuestión comercial relativa a la salvaguardia del medio ambiente.

Se mencionó repetidas veces la necesidad de establecer un principio de equivalencia.

El lugar que corresponde al bienestar animal en la OMC es una cuestión que obviamente deberá seguir debatiéndose. Se mencionaron el Acuerdo MSF, el OTC, los PMP y el Compartimiento Verde como esferas que ya pueden influir en el bienestar animal, pero no está claro cuál es el método más eficaz que no distorsione el comercio. Los representantes de algunos países exportadores destacaron la pertinencia del acceso al mercado para facilitar el comercio de productos de animales mejor cuidados. Se aceptó en general que sería útil disponer de más datos sobre las consecuencias para los costos de los sistemas de mayor o menor bienestar animal, a fin de definir las mejores estrategias para hacer frente a sus consecuencias para agricultores y consumidores.

3. Conclusiones y camino a seguir

En sus observaciones finales, los panelistas y la moderadora dieron algunas respuestas y formularon ideas sobre posibles medios de alcanzar los objetivos de la sesión.



El Sr. Sansolini reafirmó la necesidad de reunir a todos los interesados en la mejora del bienestar animal, para determinar objetivos comunes y los problemas que se han de solucionar. El mismo enfoque se debería aplicar a propósito de las reglas de la OMC, en cuyo marco se debería elaborar una propuesta que implicase a diferentes países para evitar abusos con fines proteccionistas. En el plano bilateral, se debía seguir explorando la posibilidad de establecer un trato arancelario diferencial basado en la equivalencia, con objeto de primar el comercio de productos de animales bien cuidados.

El Sr. Idígoras dijo que la función de la OIE es fundamental para establecer normas mundiales de bienestar animal que sean aceptadas por un gran número de países. Si esas normas no son lo suficientemente ambiciosas, los miembros de la OIE deberán esforzarse en mejorarlas. El bienestar animal podrá incorporarse al Acuerdo MSF cuando se demuestre científicamente una vinculación con la salud animal. La aplicación del Artículo XX del GATT es una excepción, en tanto que el bienestar animal debe ser la norma. Si se abren oportunidades comerciales para productos de animales bien cuidados, no habrá necesidad de subvenciones.

El Sr. Coelho destacó la importancia de emprender estudios sobre los costos de producción. Se debe tener en cuenta la posibilidad de un enfoque caso por caso, ya que es difícil aplicar las mismas reglas en todas partes.

La Sra. Stewart subrayó que hay medios de mejorar el bienestar animal en el marco de acuerdos comerciales

bilaterales y multilaterales, y de integrar el bienestar animal en las negociaciones y Acuerdos de la OMC.

La Sra. Husu-Kallio manifestó que no hay ningún país ideal en lo relativo al bienestar animal, pero que podemos aprender los unos de los otros. Podría haber diferentes métodos de alcanzar objetivos, y la OIE puede desempeñar un papel muy importante. Ahora es evidente el vínculo entre el bienestar animal y la seguridad alimentaria, pero se necesitan más pruebas e investigaciones para tomar las decisiones sobre bases científicas. Los consumidores piden productos de animales mejor cuidados, pero no se sabe claramente si están dispuestos a pagar más por los mismos. En futuros debates se debería examinar si el papel de las normas privadas en relación con la legislación y las normas internacionales se debería considerar como alternativa o como apoyo.

Los oradores y el público afirmaron la relevancia que ha cobrado el bienestar animal como exigencia ética y científica que se debe integrar en las reglas del comercio internacional. La OMC debe facilitar un debate entre sus Miembros, en el que participen los principales interesados (ONG dedicadas al bienestar animal, agricultores y comerciantes) con objeto de determinar los instrumentos más adecuados para alcanzar esa meta. El resultado deberá facilitar el comercio de productos de origen animal de sistemas en los que los animales están mejor cuidados y evitar los abusos. La formación y la creación de capacidad deberían tener en cuenta el bienestar animal, ayudando a los países en desarrollo a aprovechar las oportunidades de mercado que ofrece la mejora del bienestar de los animales de granja.

E.

Geometrías variables y masa crítica: ¿se justifican nuevos enfoques para reforzar la cooperación en el marco de la OMC?



Moderador

Sr. Gaspar Frontini – Economista jefe experto en comercio de la Comisión Europea

Oradores

Sr. Pierre Sauvé – Director de Estudios, Instituto de Comercio Mundial

Dr. Simon Evenett – Profesor, Universidad de St. Gallen, Suiza

Sr. Pradeep S. Mehta – Secretario General, Consumer Unity & Trust Society (CUTS) International

Sr. Paolo Garzotti – Director General de Comercio de la Comisión Europea

Organizado por

DG de Comercio de la Comisión Europea

Informe redactado por

Sr. Edouard Bourcieu – Economista Jefe de Dependencia, DG de Comercio de la Comisión Europea

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 11.15 - 13.15 h



Resumen

La sesión fue organizada por la Comisión Europea, con panelistas procedentes del mundo académico, de las ONG y de la propia Comisión. El objetivo era examinar posibles nuevos caminos para avanzar dentro de la OMC y en particular determinar los mejores métodos para que los enfoques de "geometría variable" pudieran contribuir a reforzar la aportación de las reglas del comercio internacional a la promoción de la liberalización del comercio y el desarrollo económico. La sesión tenía como objetivo en particular examinar el equilibrio entre ambición y carácter no excluyente y la manera en que la geometría variable puede ayudar a compaginar las necesidades e intereses de todos los miembros, incluidos los países en desarrollo.

Los panelistas señalaron los límites del todo único, que sustituía el usual problema del "beneficiario sin contrapartida" con el problema de un "mínimo común denominador". Subrayaron que los enfoques plurilaterales podían proporcionar un enfoque más progresivo de las negociaciones, con externalidades de aprendizaje positivas. Debatieron las condiciones útiles para que esos enfoques pudieran ser a la vez ambiciosos e incluyentes. Los panelistas reconocieron que los enfoques de masa crítica, aunque intelectualmente atractivos, tenían que enfrentar varias dificultades prácticas, la principal de las cuales es la escasez de los puntos de vista comunes entre la UE y los Estados Unidos respecto de las cuestiones que debían llevarse adelante, por no hablar de los grandes países emergentes. Otra era la oposición de los países en desarrollo por temor a las tácticas de "divide y vencerás" de los países desarrollados.

En el debate con los asistentes se sugirió que el interés por los enfoques de masa crítica también proporcionaría beneficios en términos de economía política, ya que haría que regresaran a la OMC los asuntos favorables al comercio, lo cual también tendría efectos positivos en las negociaciones multilaterales. Por otra parte, se recordó que ya había mucha flexibilidad en el sistema actual; los grandes países emergentes tendrían que ser parte en iniciativas plurilaterales, y la pérdida de la posibilidad de compromisos podría ser problemática.

En general, el taller hizo una reflexión colectiva útil sobre los beneficios y riesgos de los mencionados enfoques. Se plantearon cuestiones clave en lo relativo a la dinámica de las geometrías variables, y en particular a los incentivos para que los no signatarios se adhieran más adelante y a su capacidad para influir en el resultado final de un modo que facilite el acceso al nivel multilateral, en lugar de quedarse limitados a un acuerdo plurilateral. Eso llevó a prever la posibilidad de optar por un enfoque a dos niveles, con una base multilateral y una capa superior plurilateral, y examinar la utilidad de que todos los miembros de la OMC participen en el proceso, con la posibilidad de salirse al final de las negociaciones.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Gaspar Frontini, Economista Jefe Experto en Comercio, de la Comisión Europea

Gaspar Frontini, que presidió la sesión, recordó que el punto de partida debe ser que la OMC siga siendo el pilar central del sistema mundial de comercio. Ese era el medio más eficaz de abrir mercados en todo el mundo y el único instrumento capaz de asegurar la no discriminación, la transparencia de las reglas, un alcance global y la capacidad de abordar cuestiones sistémicas, disponiendo además de un sólido mecanismo de solución de diferencias. En los cinco últimos decenios el GATT y la OMC han logrado un notable avance en la reducción de los obstáculos arancelarios y en la progresiva liberalización del comercio. Es definitivamente un bien público global que debemos preservar a toda costa.

Pese a los progresos logrados recientemente en el PDD, e incluso si el presente calendario para las negociaciones no fuera inusitado en el sistema GATT/OMC, el tiempo necesario para las negociaciones multilaterales parece cada vez más desfasado respecto del ritmo del cambio económico. Esto hace que la gente crea cada vez menos en el sistema multilateral. Cunde la sensación de que la teoría de la bicicleta no se aplica al comercio: la falta de resultados en las negociaciones del PDD no ha impedido que el comercio crezca en casi un 10 por ciento al año en tiempos de bonanza, y todavía en casi un 5 por ciento en tiempos de recesión económica; la globalización sigue funcionando, impulsada principalmente por fuerzas no normativas como son el cambio tecnológico y los nuevos modelos económicos. Menos de la mitad del crecimiento del comercio respecto de la tasa del Producto Interno Bruto (PIB) podría atribuirse a la liberalización del comercio. En cierta medida, la OMC es víctima de su propio éxito, en un contexto de obstáculos (arancelarios) que se pueden considerar relativamente bajos.

El regionalismo está desafiando al papel central de la OMC como principal motor de la liberalización comercial. Aumenta el número de ALC y prácticamente todos los Miembros de la OMC están enfrascados en negociaciones bilaterales. Muchos países emprendieron la liberalización por cuenta propia, pero con frecuencia se niegan a comprometerse a lo mismo en el seno de la OMC. Ahora la mayoría de los cambios son achacables a la liberalización autónoma y bilateral.

En consecuencia, la OMC necesitaba urgentemente presentar resultados. El objetivo más acuciante era llevar a término el PDD. Más allá de esa prioridad inmediata, hay que pensar en la futura capacidad de la OMC para avanzar. En su condición de Organización dirigida por sus Miembros, en la que cada uno de ellos tiene un derecho efectivo de veto, la OMC no puede avanzar más rápidamente de lo que permita su ambición colectiva. La OMC asegura la liberalización progresiva, pero en etapas necesariamente breves y consolidadas. Con 153 miembros, casi se ha convertido en una Organización universal, aunque probablemente ha perdido



parte de la “afinidad de ideas” que es característica de grupos más pequeños.

Es posible que los Miembros que consideran provechoso fomentar la liberalización del comercio sientan la necesidad de explorar nuevas vías que beneficien a la totalidad de los Miembros. Las normas de la OMC ya permiten que quienes desean ir más lejos y más rápido en los sectores en los que las normas de la OMC no se aplican todavía lo hagan, así como la adopción de enfoques experimentales que, en última instancia, se puedan extender al sistema global. Esas posibilidades se utilizaron con anterioridad en relación con cuestiones arancelarias y no arancelarias. En informes recientes se ha abogado por un mayor uso de los enfoques de geometrías variables y masa crítica después de Doha, con el fin de lograr avances en el marco de la OMC.

Al igual que en otras esferas, sería sorprendente llegar a un consenso sobre esta cuestión sin proceder antes a un interesante debate sobre el futuro de las reglas comerciales multilaterales y el fundamento del enfoque basado en la geometría variable. De ahí que la presente sesión se deba considerar como un intento de realizar un intercambio de opiniones franco y abierto con el propósito de encontrar los mejores medios de que los enfoques de geometría variable puedan contribuir a la promoción de la liberalización comercial y el desarrollo económico, sobre la base de las normas del comercio multilateral.

La sesión tenía por objeto en particular examinar el equilibrio entre ambición y no exclusión y la forma en que las geometrías variables pueden contribuir a conciliar las necesidades y los intereses de todos los Miembros, incluidos los países en desarrollo. También se han examinado algunas de las experiencias registradas hasta la fecha y posiblemente extraer enseñanzas de la práctica de la geometría variable fuera de la OMC (por ejemplo, en otras organizaciones multilaterales o regionales).

(b) Pierre Sauvé, Instituto de Comercio Mundial, Berna

Pierre Sauvé presentó las conclusiones principales del informe de la Comisión Warwick, de las cuales un mensaje clave era que la OMC debe favorecer en lo sucesivo enfoques basados en la masa crítica. Pierre Sauvé enfatizó que el problema con el todo único era que obligaba a un gran número de Miembros de la OMC a aceptar formalmente obligaciones que no podrían cumplir. Eso no convenía a los intereses de los países en desarrollo, que actualmente soportaban el peso del enfoque único aplicable a todos y los consiguientes costos de aplicación. Era difícil comprender la renuencia de los países en desarrollo a adoptar las decisiones sobre la base de la masa crítica, práctica relacionada probablemente con el “mercado para voces” en la OMC. El todo único no ha podido dar respuesta a la diversidad de intereses, necesidades y capacidades de los Miembros de la OMC, en tanto que los enfoques plurilaterales, si se aplican en el marco de la Organización, permitirían un planteamiento

más progresivo, con externalidades de aprendizaje. El todo único impidió asimismo que la OMC aportase resultados y se ajustara a las nuevas necesidades, lo que hizo que los partidarios tradicionales del comercio libre se desinteresasen de la OMC. Por último, el orador reconoció que el enfoque basado en la masa crítica, aunque intelectualmente era atractivo, tenía que hacer frente a varias dificultades prácticas, la principal de las cuales era la escasez de puntos de vista comunes entre la UE y los Estados Unidos respecto de las cuestiones que debían llevarse adelante, por no hablar de los grandes países emergentes.

(c) Simon Evenett, Profesor, Comercio Internacional y Desarrollo Económico, Universidad de St. Gallen (Suiza)

Simon Evenett explicó la cuasi constitucionalización del todo único, que de hecho resolvió un problema para crear otro: “creíamos haber resuelto el problema del beneficiario sin contrapartida y hemos creado el problema del mínimo común denominador”. Tampoco hemos creado igualdad en la OMC, sino fragmentación. El PDD ha sido una ronda notablemente fragmentada, y en último término “un confuso acuerdo de masa crítica”. El mundo necesita más códigos y cooperación internacional, lo que debía obtenerse en el sistema multilateral de comercio gracias a su acervo legislativo ya existente y, sobre todo, a su sistema de solución de diferencias. Los enfoques basados en la masa crítica no deben sustituir, sino complementar el presente sistema, y no han de impulsarse hasta después de Doha. No son aptos para resolver cualquier problema particular de la OMC.

Las condiciones clave que esos enfoques deben reunir son:

- La condición de miembro debe ser enteramente voluntaria
- Los signatarios deben extender los beneficios a todos los Miembros de la OMC (regla de la NMF)
- Como parte del proceso, se deben tener en cuenta los efectos relativos a la distribución y han de elaborarse políticas conexas respecto de los posibles efectos adversos para terceros países
- Una cláusula de adhesión debe prever que el país que se adhiera no podrá hacerlo en condiciones más estrictas que las de los signatarios

Esas condiciones deben preservar los derechos de los no signatarios. A cambio, estos últimos no deberán impedir que los signatarios concierten tales acuerdos. Los enfoques de masa crítica podrían utilizarse para el acceso al mercado y para la elaboración de normas. A título personal, Simon Everett estimaba que podrían aplicarse a cualquier tema de Singapur, pero también al comercio y la seguridad y al comercio y la protección del consumidor.



(d) Pradeep Mehta, CUTS International

Pradeep Mehta hizo una panorámica de la cuestión desde el punto de vista del desarrollo. Llevaría tiempo pasar a un nuevo tipo de arquitectura para la OMC. Se preguntó cómo sería posible asegurar que se aplicarían las cláusulas de seguro para los no signatarios. Subrayó que parte de la oposición de los países en desarrollo respondía al temor de que los países desarrollados emplearan la táctica de divide y vencerás.

(e) Paolo Garzotti, Comisión Europea, Director General de Comercio

Paolo Garzotti, aunque insistió en que la UE no tenía una posición sobre el tema, señaló varias enseñanzas derivadas de la comparación con la experiencia de la UE en materia de geometrías variables. En relación con la OMC, subrayó que el enfoque del PDD respecto de la facilitación del comercio proporcionaba un interesante modelo en la esfera de las normas. A título personal, sugirió que una posible iniciativa para regular los ALC serían los mecanismos horizontales para los obstáculos no arancelarios y los temas de Singapur que pudieran prestarse a las iniciativas plurilaterales.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Del debate con los asistentes se desprendió que los enfoques de masa crítica también serían beneficiosos en términos de economía política, ya que haría que regresaran a la OMC los partidarios del comercio, con los consiguientes efectos positivos en las negociaciones multilaterales. Por otra parte, se recordó que el sistema presente ya era muy flexible, que los grandes países emergentes tendrían que formar parte de las iniciativas plurilaterales y que la pérdida de la posibilidad de concertar compromisos de trueque podría causar problemas.

3. Conclusiones y camino a seguir

Se destacó una serie de preguntas que siguen sin respuesta:

- En qué grado, en relación con el tiempo y el contexto, fueron específicas las anteriores experiencias de acuerdos plurilaterales? ¿Se pueden aplicar a otros sectores los precedentes de los acuerdos del ATI, telecomunicaciones básicas y servicios financieros?
- Encaja un enfoque de masa crítica mejor con las normas que con cuestiones de acceso al mercado (por el tema de la NMF cuando se trata del acceso al mercado)?
- ¿Cuán importante es la cuestión de la NMF y la acción de los beneficiarios sin contrapartida? ¿Existe el riesgo de que, tras haber pasado del problema del beneficiario sin contrapartida al del mínimo común denominador, vuelva a plantearse el primero? ¿Cuál es el umbral del comercio abarcado o de la cobertura del país que evita esas preocupaciones?
- ¿Cuál es la dinámica de las geometrías variables? ¿Cuáles son los incentivos para que los no signatarios se adhieran ulteriormente y su capacidad de influir en el resultado final de manera que pueda ser más fácil acceder al nivel multilateral que limitarse a la categoría de acuerdo plurilateral? Podría optarse por un enfoque a dos niveles, con una base multilateral y un nivel superior plurilateral. A este respecto también es pertinente determinar si todos los países deben participar en el proceso y decidir solamente al final si desean salirse de él, ya que habría externalidades de aprendizaje positivas de las negociaciones.

F.

Cambio climático, competitividad y política comercial: oportunidades y desafíos para el futuro del sistema multilateral de comercio



Moderador

Sr. Ricardo Meléndez-Ortiz – Jefe Ejecutivo del Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)

Oradores

Dr. Moustapha Kamal Gueye – Administrador Superior de Programas del Sector de Medio Ambiente, ICTSD

Sr. Timothy Brightbill – Socio en la firma Wiley Rein LLP

Sra. Julia Reinaud – Analista de Políticas, Eficiencia Energética y Medio Ambiente, Agencia Internacional de la Energía

Excmo. Sr. Servansing – Embajador, Representante Permanente de Mauricio ante la OMC

Organizado por

ICTSD

Informe redactado por

ICTSD

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 9.00 - 11.00 h



Resumen

El carácter transversal del problema del cambio climático exige medidas que exceden del propio régimen climático. En el sistema multilateral de comercio se prevén ya muchas soluciones, de manera que es indispensable que el régimen comercial, a medida que evoluciona, defina los parámetros de las posibles respuestas abarcadas en su mandato, y al mismo tiempo atienda las exigencias de mayores reformas, dada la necesidad de adoptar medidas en relación con el cambio climático.

Es probable que, en el proceso de negociación de la estructura que tendrá el régimen ulterior a partir de 2012 y su puesta en práctica, se adopten varios mecanismos y políticas relacionados con el comercio, que comprenden desde instrumentos basados en incentivos para el logro de una transición energética sostenible, el desarrollo, difusión y transferencia de tecnologías limpias, la creación de mercados para bienes y tecnologías que generen pocas emisiones de carbono y la utilización de medidas en frontera para hacer frente a los problemas de las emisiones de carbono y la competitividad.

Uno de los mayores retos a los que habrán de responder los agentes y las partes interesadas del sistema multilateral de comercio en los años y decenios próximos será el de regular la utilización de los instrumentos y mecanismos relacionados con el comercio para hacer frente al cambio climático. Aunque algunos consideran que la política comercial es parte de la solución, otros temen los obstáculos que las normas comerciales pueden plantear en la búsqueda de soluciones contra el calentamiento global, lo que hace que en algunos foros se abogue por una reforma fundamental del régimen de comercio internacional en consonancia con los objetivos de la lucha contra el cambio climático.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Moustapha Kamal Gueye, Administrador Superior de Programas del Sector de Medio Ambiente, Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)

Preocupaciones y problemas económicos y relacionados con el comercio en el proceso hacia un acuerdo sobre el cambio climático después de 2012, en Copenhague 2009

En un momento en que la comunidad internacional inicia el proceso que llevará a las conversaciones sobre el clima en Copenhague en diciembre de 2009, en las que se espera se elabore un nuevo acuerdo global sobre el cambio climático, es probable que se planteen tres clases de preocupaciones de carácter económico y relacionadas con el comercio, que influirán en el proceso y en los resultados de las negociaciones: los incentivos para la participación de los países en desarrollo; las emisiones o fugas y la competitividad en los países

industrializados, y los problemas de comercio y desarrollo de los países en desarrollo.

La primera se refiere a los incentivos encaminados a alentar la participación de países en desarrollo, en particular mediante la transferencia de tecnologías y el suministro de recursos financieros en apoyo de las medidas de atenuación y adaptación. Los países en desarrollo han manifestado claramente que la financiación y la transferencia de tecnología serán esenciales para atenuar sus emisiones y adaptarse a temperaturas más cálidas.

Las fugas y la competitividad en los países industrializados es otra cuestión fundamental relacionada con el comercio. Tanto la industria como los encargados de formular las políticas en los países industrializados temen que los esfuerzos por reducir las emisiones de gases de efecto invernadero afecten negativamente a sus sectores manufactureros de alta intensidad carbónica, que pueden ser incapaces de competir con industrias de países en desarrollo a las que no se les ha impuesto obligaciones comparables. La preocupación por la pérdida de competitividad se hace extensiva después al traslado de industrias de países con obligaciones a otros que no las tienen. Por lo general, las industrias afectadas son la metalúrgica, la del aluminio y el cobre, el cemento y el vidrio, el papel y la pasta de papel y los productos químicos básicos.

Las medidas comerciales unilaterales, si bien no forman parte de las negociaciones sobre el clima, también podrían perturbar o complicar esas negociaciones. Se trata, entre otras, de medidas en frontera -obstáculos comerciales que afectan a economías desprovistas de obligaciones específicas en materia de reducción de emisiones- o condiciones a los países para que compren derechos de compensación de carbono. Esto ya se observa en los debates sobre los enfoques sectoriales de atenuación, que los países en desarrollo consideran una puerta falsa para abordar las preocupaciones de los países desarrollados respecto de la competitividad. Es fundamental que esas preocupaciones se aborden sin demora en los foros pertinentes, en particular mediante la diplomacia informal, antes de que se manifiesten como factores altamente perturbadores en las etapas finales hacia Copenhague.

El tercer grupo de cuestiones se refiere a los problemas de comercio y desarrollo de los países en desarrollo en ciertos sectores económicos que probablemente resulten afectados negativamente por los efectos físicos del cambio climático o por las consecuencias socioeconómicas de las medidas de respuesta. Relacionado con todo ello están las necesidades de adaptación y las modalidades de su financiación.

Según la proyección del IPCC, el cambio climático provocará una disminución de hasta un 50 por ciento de la productividad de la agricultura de secano en ciertas partes del mundo, principalmente en los países en desarrollo. Se prevé que el turismo, sector económico clave en muchas islas pequeñas y Estados en desarrollo, sufra las consecuencias, por una parte del cambio climático y por la otra de las medidas de respuesta tales como la regulación de las emisiones del



transporte internacional marítimo y aéreo. Es probable que todo ello provoque un descenso del empleo en el sector del turismo y de la contribución de éste al producto interno bruto.

Por último, ciertos países en desarrollo se ven inmersos en una polémica sobre si en el etiquetado de ciertos productos agrícolas se ha de indicar su "huella de carbono". Este debate, relacionado en general con la distancia que recorren los alimentos, trata del costo económico que el etiquetado de ciertos productos transportados por vía aérea hace recaer en los productores de países pobres, precisamente aquellos países que, según la Convención sobre el Cambio Climático, aportan una contribución mínima al problema y están prácticamente exentos de las reducciones obligatorias de las emisiones.

Ésas son las preocupaciones que los países en desarrollo han expuesto en las negociaciones sobre el cambio climático, como se destaca en sus evaluaciones de las necesidades tecnológicas, y que pueden figurar en sus Programas de Acción Nacionales de Adaptación (NAPA). La búsqueda de respuestas apropiadas a esas preocupaciones en el sistema de comercio y la definición de mecanismos de ajuste que ayuden a las economías a adaptarse a los efectos físicos y socioeconómicos del cambio climático serán probablemente las prioridades fundamentales para una implicación positiva de los países en desarrollo en la ruta hacia Copenhague.

El Dr. Kamal señaló que los próximos 16 meses serán cruciales para llegar a un consenso global en torno a un nuevo acuerdo sobre el clima. La estructura económica de un acuerdo de esa naturaleza es absolutamente esencial, porque podría tener consecuencias de largo alcance en los mercados de todo el mundo.

(b) Tim Brightbill (en nombre de Charles Verrill), socio en la firma Wiley Rein LLP

Análisis de la compatibilidad con el Acuerdo de la OMC sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de los límites máximos de emisiones de carbono aplicables a los productos nacionales e importados

La emisión de gases de efecto invernadero es un problema mundial. Toda nación que trate de restringir esas emisiones de su industria manufacturera deberá tratar de no dejarla en situación desventajosa en los mercados nacional y mundial en los que probablemente habrán de competir con productores que no soportan el costo de los controles de emisiones.

Un enfoque que se está examinando en los Estados Unidos sería la adopción de reglamentos técnicos que limitasen la intensidad carbónica de los productos básicos como el cemento, el aluminio, el acero, etc., que se venden en los Estados Unidos. Los productos nacionales e importados que excedan del límite reglamentado no se podrían vender en el comercio estadounidense, salvo si se determinan excepciones de acuerdo con la cláusula de nación más favorecida. Los reglamentos técnicos se basarían en la cantidad de gases emitidos en equivalente de carbono en la producción de una

unidad del producto, por ejemplo, una tonelada de acero. El reglamento establecería un límite numérico de la intensidad carbónica; fijaría límites distintos para diferentes productos y tipos de manufacturas; exigiría medidas que se puedan auditar, pero permitiría el cumplimiento sobre la base del promedio en toda la empresa, y se haría más estricto con el tiempo para alentar nuevas tecnologías. No obstante, no sería obligatorio adoptar tecnologías específicas.

Tim Brightbill presentó un análisis de la validez de esos reglamentos en el marco del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC (OTC). En el Preámbulo del OTC se reconoce que "no debe impedirse a ningún país que adopte las medidas necesarias (...) para la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales [o] del medio ambiente (...) a los niveles que considere apropiados". Además, en el artículo 2.2 se incluye "la protección de la salud o seguridad humanas (...) o del medio ambiente" como objetivo legítimo de los reglamentos técnicos.

Tim Brightbill explicó que un límite máximo de emisión de carbono sería un "reglamento técnico" en el sentido del párrafo 1.1 del Anexo 1 del OTC, teniendo en cuenta la aseveración del Órgano de Apelación de la OMC de que las características sujetas a reglamentación no se limitan a "calidades intrínsecas del propio producto". También se tuvo en cuenta la prescripción del OTC según la cual los reglamentos técnicos no se deben aplicar para crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. Por último, evaluó las aplicaciones del Artículo III del GATT a medidas que puedan considerarse reglamentos técnicos.

(c) Julia Reynaud, Analista de Políticas, Eficiencia Energética y Medio Ambiente, Agencia Internacional de la Energía

Asuntos detrás de la Fuga de Carbono y Ajustes Fronterizos

Para los encargados de formular políticas, un problema importante relacionado con la aplicación de limitaciones no uniformes a los gases de efecto invernadero es el de las fugas de carbono (o sea, el incremento de las emisiones fuera de la región como resultado directo de la política de limitar las emisiones en un país o región mediante un tope máximo o un impuesto). El que se produzcan fugas de carbono hace pensar que la política nacional de atenuación del cambio climático es menos eficaz en la contención de las emisiones y más costosa. Esta cuestión tiene que ver aquí con la eficacia ambiental, no con la política industrial.

Los cambios en las pautas comerciales y en las decisiones sobre inversiones de resultados de las limitaciones no uniformes de carbono serían los indicadores principales de esas fugas. Sin embargo, los factores causantes de la inversión son múltiples y los sectores sujetos a limitaciones de carbono no operan en el vacío. La política respecto del carbono no es más que una parte del panorama industrial general. La determinación de la hipótesis contraria (lo que habría ocurrido de no existir la limitación climática) es crítica para demostrar la existencia de



fugas de carbono. Una ralentización del pujante mercado de productos básicos aceleraría sin duda los cierres, pero no existe la seguridad de poder atribuirlo a una política relativa al cambio climático.

¿Cuál es la importancia del problema de las fugas de carbono para sectores de emisiones intensivas en posición comercial vulnerable? En primer lugar, el riesgo de pérdida de competitividad por causa de fugas de carbono debidas a políticas climáticas no uniformes se limita a unos cuantos sectores (y subsectores) industriales. En segundo lugar, los gobiernos no deben especular con el riesgo de fugas en distintos sectores, sino simular efectos y vigilar indicadores precisos. El sistema de intercambio de emisiones de la UE (EU-ETS) no ha provocado, hasta ahora, fugas observables en los sectores aquí estudiados (acero, cemento y aluminio primario). Hay varios factores relacionados con el diseño del sistema y otras circunstancias que explican en parte esta situación. En cambio, los modelos teóricos pronosticaron tasas importantes de fuga para algunos de esos sectores.

Si los gobiernos deciden ayudar a los sectores manufactureros a atenuar las emisiones de gases de efecto invernadero y evitar al mismo tiempo las fugas de carbono, precisarán de una base cuantitativa objetiva para justificar la aplicación de una medida específica y para determinar la medida en que debería aplicarse en cada uno de los sectores. Así se evitará que la política de CO₂ se utilice como un sistema (caro) de apoyo a la industria. Todavía no se dispone de una evaluación de esa naturaleza, aparte de la experiencia de la EU-ETS. También en este caso, el establecimiento de un análisis de la hipótesis contraria puede evitar que se compense en exceso a la industria por sus esfuerzos encaminados a reducir las emisiones.

Aunque sin duda se necesitan inversiones, esas medidas deberían ser lo más flexibles que sea posible para evitar que arraiguen políticas menos eficientes y comprometerse a una asistencia permanente. Además, deberán tener carácter transitorio en el caso de que los gobiernos decidan aplicar medidas sin haber realizado antes un análisis empírico suficiente de las fugas de carbono previsible en un sector.

Una política climática ambiciosa implica modificar la competitividad relativa de los sectores, fomentando innovaciones de bajo contenido de carbono y preparando un nuevo campo de acción. Sin necesidad de sugerir un uso innecesario de compensaciones por los costos de la política climática o medidas comerciales, al diseñar la política apropiada deberá llegarse a un equilibrio entre la necesidad de evitar las fugas de carbono mediante la provisión de incentivos a largo plazo a sectores nacionales para que elaboren modelos de producción de bajo contenido de carbono, y la determinación de metas de reducción a largo plazo.

La Sra. Reynaud indicó que, al hacerlo así, los gobiernos establecerán la viabilidad de una economía de bajo contenido carbónico y proporcionarán una ventaja inicial a las primeras empresas que desarrollen tecnologías de baja emisión.

(d) Excmo. Sr. Servansing, Embajador, Misión Permanente de Mauricio

¿Cuál podría ser la respuesta de la OMC al cambio climático?

El Embajador Servansing inició su intervención diciendo que la mayoría de los Estados insulares como Mauricio sufrirán sin duda las consecuencias futuras del cambio climático. Los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) dependen en gran medida de la agricultura, la pesca y el turismo, sectores que resultarán dañados por el cambio climático. Es menester un amplio marco normativo mundial para orientar las políticas comerciales en el debate sobre el cambio climático. El Embajador Servansing espera que ese marco se establezca durante el proceso hacia un acuerdo sobre cambio climático en Copenhague, en 2009.

Siendo cada vez más evidente la interconexión del cambio climático con el sistema mundial de comercio, es apropiado que este último incorpore más las externalidades negativas del cambio climático en las políticas comerciales a fin de lograr una situación idónea tanto para el medio ambiente como para el comercio.

El "desarrollo sostenible" está ciertamente consagrado en el Preámbulo del Acuerdo sobre la OMC como uno de los objetivos fundamentales de la Organización. No obstante, el catálogo de normas de la OMC no aborda de manera específica el cambio climático ni el medio ambiente. Un medio posible lo ofrecen las actuales negociaciones del PDP, por cuanto en el inciso iii) del párrafo 3 de la Declaración Ministerial de Doha se pide "la reducción o, según proceda, la eliminación de los obstáculos, arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ecológicos".

Sin embargo, el Comité de Comercio y Medio Ambiente, reunido en sesión extraordinaria, no ha conseguido grandes avances en la liberalización de bienes ecológicos, ni tampoco lo ha hecho el Grupo de Negociación sobre Servicios en lo relativo a los servicios ecológicos. Son muchas las causas de este estado de cosas. La dificultad principal es que el mandato de Doha nunca especificó ni definió los bienes o servicios ecológicos. En consecuencia, la labor de los grupos de negociación está empantanada en problemas insolubles de definición que han llevado a algunos miembros a proponer una lista de bienes y servicios que serían liberalizados. Este procedimiento se discute también por si habría que tener en cuenta solamente el uso final a efectos ambientales, o si se incluirían bienes "de doble uso". Otros han propuesto un enfoque por "proyectos" en virtud del cual se liberarían bienes o servicios relativos a un proyecto ambiental a lo largo de la duración del proyecto. No obstante, otros Miembros han puesto en duda la previsibilidad y la certidumbre que este enfoque ofrecería a los inversores. La negociación sobre servicios en el Consejo del Comercio de Servicios, reunido en sesión extraordinaria, tampoco adelanta mucho debido a la peculiaridad de las negociaciones de servicios basadas en "la demanda y la oferta" y en acuerdos plurilaterales. Además,



hay muchas cuestiones polémicas relativas a la clasificación de servicios ecológicos que habrá que aclarar.

La complejidad y la controversia atenazan las negociaciones sobre bienes y servicios ecológicos en la OMC. Las negociaciones son parte del todo único y su destino está vinculado al éxito del PDD, cuyo resultado es incierto después del fracaso cosechado en el mes de julio. Los Miembros no se implicarán seriamente en las negociaciones de bienes y servicios ecológicos en tanto no se resuelvan las modalidades relativas a la agricultura y el acceso a los mercados de productos no agrícolas. En consecuencia, la táctica ha de ser la de esperar y ver.

Por otra parte, los países en desarrollo ven con un fuerte sentimiento de sospecha los bienes y servicios ecológicos, que les parecen un plan de los países desarrollados para liberalizar los bienes y servicios en que tienen ventaja competitiva. La última lista UE-Estados Unidos refuerza esas percepciones. Los problemas de capacidad de los países en desarrollo en general no impiden a la mayoría de esos países participar activamente en las negociaciones ni comprender plenamente su complejidad técnica. Solo un puñado de países en desarrollo ha participado en esas negociaciones.

Sin embargo, estas negociaciones tienen consecuencias significativas para los países en desarrollo en términos de disposiciones sobre S&D que necesitan suscribir cualesquiera obligaciones y una asimetría de la liberalización que favorecerían las negociaciones en los intereses de desarrollo de los países en desarrollo. Un ejemplo es el énfasis que ponen ciertos países en desarrollo en los biocombustibles y el bioetanol.

Hay otro campo en el que es pertinente una respuesta de la OMC. El Comité sobre OTC ofrece un importante foro para examinar reglamentos técnicos y medidas adoptados por Miembros para hacer frente al cambio climático. La OMC tiene la responsabilidad de asegurar que los reglamentos, las normas técnicas u otros sistemas de etiquetado no constituyan obstáculos innecesarios a la libertad de comercio, y además el Comité sobre OTC es un foro importante para la transparencia de las iniciativas emprendidas por los Miembros en esa esfera. A medida que se avanza hacia un acuerdo internacional sobre el cambio climático, las cuestiones relativas a normas de productos, etiquetado ecológico, productos energéticamente eficientes, límites máximos de las emisiones, etc., asumirán una gran importancia. Será necesario asegurar el equilibrio entre la necesidad de evitar obstáculos al comercio, por una parte, y la aplicación de principios internacionalmente acordados sobre el cambio climático, por otra. También esto puede convertirse en otro tema de controversia.

Otro campo en el que tal vez haya de intervenir la OMC es la cuestión de las subvenciones. Si bien las subvenciones para tecnologías sobre emisiones de gases de efecto invernadero no deberían ser impugnables, hay que poner fin a las otorgadas a combustibles fósiles. También será necesario abordar cuestiones de propiedad intelectual y transferencia de tecnología por parte del sistema multilateral de comercio para fomentar la utilización de equipos inocuos para el clima.

Así pues, aunque la OMC puede proporcionar algún tipo de respuesta en el debate sobre cambio climático, no puede ser más que una parte de la estructura general que se ha de establecer para asegurar la coherencia y proporcionar orientación para otros instrumentos multilaterales que surjan. El problema es que el cambio climático tiene un programa estricto, pero carece de un marco normativo mundial apropiado. Un enfoque totalizador basado en el consenso es indispensable para evitar el unilateralismo, las situaciones conflictivas y las opciones de política adaptadas a los intereses nacionales.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Los asistentes expresaron dudas acerca de la intervención de Tim Brightbill. Alguien dijo que la intensidad carbónica está relacionada con el proceso de fabricación de un producto, más que con el producto en sí. La interviniente dudó de la compatibilidad de la intensidad de carbono con las normas de la OMC. Otra persona preguntó al Embajador Servansing si consideraba los servicios ecológicos como un sector que avanzaba más rápidamente que el de los bienes ecológicos. El Embajador respondió que se había registrado una señal positiva a ese respecto durante la miniconferencia ministerial del mes de julio.

3. Conclusiones y camino a seguir

Ricardo Meléndez-Ortiz, Director Ejecutivo del ICTSD y Presidente de la sesión, reiteró como conclusión lo que antes había dicho Moustapha Kamal Guede. En el momento en que la comunidad internacional inicia el camino hacia las conversaciones sobre el clima que se celebrarán en diciembre de 2009 en Copenhague, en las que se espera que se pueda forjar un nuevo acuerdo mundial sobre cambio climático, hay tres clases de preocupaciones de carácter económico y relacionadas con el comercio que probablemente influirán en el proceso y los resultados de las negociaciones: los incentivos para la participación de países en desarrollo; las fugas y la competitividad en países industrializados, y las preocupaciones de los países en desarrollo acerca del comercio y el desarrollo. Si la OMC no ofrece respuesta a los aspectos del cambio climático relacionados con el comercio, no es imposible que surjan iniciativas a nivel regional o en las negociaciones de la UNFCCC. Las cuestiones sobre comercio y cambio climático se pueden tratar en otros foros, pues no son monopolio de la OMC. El ámbito del comercio y el cambio climático es extenso y está lleno de oportunidades para la cooperación internacional. Cuanto más se debatan esas cuestiones, mejor.



Consecuencias de un fracaso de la Ronda de Doha



Moderadores

Sr. Dirk Vantighem – Director de Asuntos Internacionales de Eurochambres y Sr. Stuart Newman - Asesor Jurídico, Asociación de Comercio Exterior (FTA)

Oradores

Sr. Jacques H.J. Bourgeois – Profesor de la Universidad Europea (Brujas)

Sr. Munir Ahmed – Secretario General de la Oficina Internacional de los Textiles y las Prendas de Vestir (OITP)

Sr. Stefano Mingaia – Director de Fan Gioielli SPASr.

Elmer Schialer – Representante Permanente Adjunto, Misión Permanente del Perú ante la Oficinas de las Naciones Unidas y demás organizaciones internacionales con sede en Ginebra

Organizado por

Eurochambres y FTA

Informe redactado por

Eurochambres y FTA

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 9.00 - 11.00 h



Resumen

En las dos últimas semanas del mes de julio se hicieron todos los esfuerzos posibles en Ginebra para llegar a un acuerdo sobre la ronda de negociaciones comerciales multilaterales del Programa de Doha para el Desarrollo (PDD). Lamentablemente, los negociadores no pudieron llegar a un consenso, y no fue posible un acuerdo. ¿Cuáles serán las consecuencias de este fracaso?

En la sesión se examinaron las consecuencias macroeconómicas que tendría el fracaso de la Ronda de Doha para el programa de comercio mundial y el acervo del GATT y de la OMC. Además, los panelistas abordaron las ventajas e inconvenientes del enfoque multilateral en la formulación de normas y trataron de definir qué cabría mejorar en ese enfoque. El panel también trató de las repercusiones microeconómicas del colapso del PDD a través de experiencias concretas y prácticas de empresas. Actuaron de moderadores de la sesión Dirk Vantghem, Director de Asuntos Internacionales de EUROCHAMBRES y Stuart Newman, Asesor Jurídico de la FTA.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Jacques Bourgeois, Profesor de la Universidad Europea (Brujas)

El profesor Bourgeois enmarcó sus reflexiones en cuatro temas vagamente conectados entre sí: i) 'El crepúsculo de los dioses'; ii) ¿Constituiría el fracaso de la Ronda de Doha el final de la OMC?; iii) No van a desaparecer las necesidades que existían cuando se aprobó la Ronda de Doha, y iv) ¿Son los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) una solución?

i) Cuando se habla de la Ronda de Doha para el Desarrollo, por más que "el paciente pueda estar en cuidados intensivos", no se debe hablar ya de una autopsia. A su juicio, no era imposible que se lograra un resultado más o menos exitoso en 2010 ó 2011, ya que para entonces dos importantísimos interlocutores comerciales habrán experimentado grandes cambios (la nueva presidencia de los Estados Unidos y la nueva Comisión Europea). No obstante, Cancún modificó la ambición de Doha y provocó más erosión.

Algunos observadores han dicho que el acuerdo que se ofrece no hace más que perpetuar el *statu quo*, lo cual tal vez no sería una mala cosa. Por ejemplo, en virtud del presente arreglo -el artículo 6 del Acuerdo Antidumping- se han producido diferencias sobre el método de reducción a cero para calcular los derechos, ya que ello incrementa el margen de dumping. El Órgano de Apelación ha dicho que el método de reducción a cero no es compatible con el Acuerdo Antidumping. El texto más reciente -que propone una modificación de la norma- contiene una cláusula que permite el método de reducción a cero. Por consiguiente, perpetuar el actual *statu quo* tal vez sea conveniente.

ii) Se seguirían aplicando las normas actuales y se mantendría la Organización. Seguiría funcionando el Mecanismo para la Solución de Diferencias, ya que cada vez son más fuertes las peticiones de protección. Así pues, la Organización seguiría funcionando, aunque en circunstancias difíciles.

iii) No van a desaparecer las necesidades que existían cuando se aprobó Doha. El creciente impacto de los obstáculos no arancelarios es real, y la OMC es víctima de su propio éxito. El impacto es creciente porque se han reducido considerablemente los obstáculos tradicionales al comercio gracias a la OMC, y en la vida real los obstáculos al comercio son ahora diferentes normas que constituyen reglamentos técnicos.

Sigue presente la incapacidad institucional de la rama política de la OMC para abordar cuestiones al margen de la ronda de negociaciones comerciales multilaterales. La rama política no ha adoptado decisión significativa alguna fuera de las negociaciones comerciales multilaterales. Se han propuesto varias soluciones, como las de la *masa crítica* y la *geometría variable*. También está el "derecho incipiente", creado en varios comités, entre otros foros, en virtud del cual se puede llegar a resultados sin necesidad de compensaciones recíprocas con otros sectores. Esos comités han propuesto directrices para solucionar problemas y presentar soluciones.

iv) En cuanto a los ACR, no se puede culpar a algunos Miembros por tratar de abordar en el plano bilateral cuestiones que se habían eliminado del programa de la Ronda de Doha. Sin embargo, no es seguro que sea factible el amplio programa que figura en los ACR (algunos de los cuales parecen árboles de Navidad). Hay que fijarse en la letra pequeña. El profesor Bourgeois emprendió un estudio de 30 ACR en relación con las normas sobre competencia y la contratación pública. Ahora bien, casi todos los ACR que contenían normas sobre competencia excluían a éstas del proceso de solución de diferencias del ACR.

Aún en el caso de que los ACR sean exitosos, la ratificación podría encontrar dificultades (por ejemplo, varias en los Estados Unidos). Además, los costos de transacción son demasiado altos para algunas empresas. Así pues, en conclusión, los ACR no son la solución.

(b) Munir Ahmed, Secretario General de la Oficina Internacional de los Textiles y las Prendas de Vestir (OITP)

Las consecuencias de un fracaso de la Ronda de Doha serían muchas y de gran alcance. A su juicio, los actuales problemas del mercado financiero demuestran que las situaciones pueden cambiar dramáticamente por falta de reglamentación multilateral.

A fin de cuentas, las negociaciones de la Ronda de Doha son un esfuerzo por establecer normas para el comercio: medidas



antidumping, subvenciones a la agricultura y aranceles industriales, entre otras. Se trata de algo esencial para ayudar al comercio internacional.

La primera consecuencia de una malograda Ronda sería el fracaso de los intentos de establecer esas normas en muchos ámbitos del comercio, la agricultura, los productos no agrícolas, el antidumping y los servicios. El fracaso también debilitaría las normas existentes. Un ejemplo es el sistema de solución de diferencias, que distingue a la OMC de casi todos los demás acuerdos. Imagínese una serie de retos contra las subvenciones agrícolas al no haber tenido éxito las negociaciones sobre la agricultura en la Ronda de Doha y piénsese en las tensiones políticas que ello generaría y lo difícil que sería para algunos de los principales Miembros de la OMC resistir a presiones políticas internas. Eso sometería al Mecanismo de Solución de Diferencias a una seria prueba.

Segundo, habría una pérdida de oportunidades de incrementar y mejorar el acceso al mercado y restablecer la justicia en el sistema. El éxito permitiría gozar verdaderamente de los beneficios del acceso al mercado. Se han realizado estudios que demuestran lo que ese acceso significaría, pero esos estudios no siempre son fiables; véase por ejemplo lo equivocados que estaban los estudios que predecían la eliminación de contingentes en el AMF. En la OITP hemos calculado algunas estadísticas y tenemos confianza en ellas. Los aranceles que gravan los textiles y prendas de vestir en los países en desarrollo son relativamente elevados. La OITP ha calculado que, considerando solo 29 líneas arancelarias en el mercado estadounidense, se economizarán derechos por un valor de 36.000 millones de dólares EE.UU. durante el período de aplicación propuesto. Las economías de derechos sobre los textiles después del período de aplicación serán aproximadamente de 6.000 millones de dólares EE.UU. al año. En la UE las economías serán inferiores debido a que los aranceles actuales de la UE son más bajos. Además, la reducción de los aranceles de los países en desarrollo como resultado de la presente Fórmula Suiza no tiene precedentes (por ejemplo, se están reduciendo aranceles del 50 por ciento para consolidarlos al 17 por ciento sólo).

El conjunto de normas de la OMC no ha logrado eliminar algunos ejemplos evidentes de fraude (por ejemplo, durante décadas las subvenciones al algodón han obstaculizado la marcha de los países en desarrollo hacia el crecimiento y el desarrollo y ha incorporado esta cuestión en el programa como imperativo moral). Ello demuestra que el sistema se preocupa y puede restablecer la justicia. El fracaso de la Ronda significaría también que los países menos adelantados perderían el acceso en franquicia al mercado.

El fracaso significaría asimismo la pérdida de mecanismos para facilitar el comercio.

Las consecuencias del fracaso de la Ronda de Doha serían, ante todo, la pérdida de una gran oportunidad, y después que el sistema basado en normas quedaría expuesto a graves tensiones.

(c) Stefano Mingaia, Director, Fani Gioielli SPA

Stefano Mingaia estaba nervioso ante la idea de participar en el Foro porque, a su modo de ver, es bien sabido que las medidas de la OMC y de la Ronda de Doha se refieren a temas de ámbito mundial, como la agricultura, las materias primas, los servicios y el clima, que son esenciales para la supervivencia de países, de poblaciones, del planeta entero. Así, a primera vista, podría parecer que la joyería es una actividad aparte porque nada hay tan innecesario como una joya, epítome del lujo, no de la necesidad. No obstante, el orador informó a los participantes de que en Italia hay más de 11.500 empresas que fabrican joyas, y que el 99 por ciento basan el grueso de su negocio en la exportación. Así pues, en ese sentido cualquier cuestión relativa al comercio internacional es pertinente para la economía italiana. Por ejemplo, su empresa exporta el 60 por ciento de su producción, principalmente a Rusia, España y los Emiratos Árabes Unidos.

En su opinión, hay dos problemas principales que las negociaciones de Doha podrían abordar. Uno son los derechos, el otro las falsificaciones. Un estudio de GFMS (Gold Fields Mineral Services) -la más importante empresa consultora del mundo sobre metales preciosos- demuestra que los derechos que se aplican ahuyentan al 60 por ciento de posibles consumidores de la joyería de la UE. Las exportaciones a otros países soportan fuertes derechos, en tanto que los productos de esos países entran en la UE pagando derechos muy bajos. El Brasil aplica derechos de importación del 18 por ciento; China impone derechos del 20, el 35 y el 47 por ciento; la India aplica derechos del 12,5 por ciento; Rusia y Tailandia, derechos del 20 por ciento y los Estados Unidos, derechos del 5,8 por ciento, mientras que la UE aplica derechos de importación de sólo el 2,5 por ciento. Hay una evidente falta de reciprocidad. El colapso del PDD eliminaría toda esperanza de rebajar esos derechos. Fani Gioielli sabía que los avances iban a ser siempre lentos, pero antes había luz en el paisaje gris; ahora esa luz se ha apagado.

En cuanto a las falsificaciones, conseguir un acuerdo multilateral sobre derechos de propiedad intelectual (DPI) es muy importante. La mayoría de las empresas italianas son PYME, de manera que no pueden permitirse pagar por la protección de los DPI en todos los países. De ahí la extrema importancia de conseguir acuerdos sobre DPI que sean aceptados en todo el mundo. El fracaso de un aspecto tan pertinente del programa de Doha es otra esperanza que se esfuma.

El fracaso del PDD no entrañaría un incremento del costo de las materias primas (como el oro, la plata o el platino), ya que no están gravadas con derechos aduaneros en casi ningún país del mundo, ni un costo de importación, puesto que las joyas están casi todas manufacturadas en Italia. Sin embargo, una suspensión de la retirada de los obstáculos comerciales haría que los productores de joyería perdieran competitividad en el mercado mundial. Por ejemplo, para la empresa Gioielli el mercado de los Estados Unidos ya no



representa un mercado importante. Los productores habían confiado en que se rebajaría el derecho del 5,8 por ciento al 3,3 por ciento, pero con el fracaso del PDD esta posibilidad parece alejarse. Los derechos inciden en los márgenes de beneficios brutos en más del 40 por ciento.

La Ronda de Doha podría promover las buenas prácticas -respetuosas con el medio ambiente y con las condiciones laborales- de fabricación del producto. Podría también promover la voluntad de comprar piezas originales en vez de copias, y simplificar y reducir el costo de la protección de los DPI. En lo que se refiere a los derechos y obstáculos arancelarios, sería conveniente definir si un acuerdo mundial o unas normas ampliamente aceptadas podrían ser útiles para mantener en activo mercados extranjeros que en la actualidad nos están vedados. Por último, debería redefinirse el término "país en desarrollo", ya que algunos de ellos están bien desarrollados.

(d) Elmer Schialer, Representante Permanente Adjunto, Misión Permanente del Perú ante la Oficina de las Naciones Unidas y demás Organizaciones Internacionales en Ginebra

Elmer Schialer inició su intervención diciendo que sus opiniones no eran necesariamente las del Gobierno del Perú, aunque no serían muy diferentes. El modelo presente predice la estabilización de la producción, que dará paso al crecimiento económico. Por consiguiente, las distorsiones y los obstáculos al comercio libre afectarán negativamente al crecimiento económico. El problema es que este modelo neoclásico se basa en algunos supuestos fundamentales que casi nunca se dan en el mundo real, como son la competición perfecta, la perfecta movilidad de factores o los rendimientos de escala constantes.

La evidencia empírica pone en duda la aseveración de que apertura del comercio equivale a crecimiento económico. En todo modelo hay siempre un cierto grado de distorsión de la realidad. Además, los modelos empleados son muy complejos. Sin embargo, existe un consenso general en que crecimiento económico y comercio abierto tienden a estar correlacionados de manera positiva, pero ello no se debe aceptar de manera simplista: el mundo real es muy complejo.

Desde la perspectiva de los encargados de formular políticas las cosas se plantean así: cuándo abrir, cómo abrir, a qué velocidad, en qué sectores primero, etc., para ver si el enlace va a funcionar.

Hay estudios que muestran el impacto de la plena liberalización, aunque las cifras difieren. Esas cifras son las siguientes: un impacto anual de 151.000 millones de dólares EE.UU., un impacto anual de 43.000 millones de dólares EE.UU. (80.000 millones, si se incluyen los servicios) y un impacto de entre 40.000 y 60.000 millones de dólares EE.UU., como incremento único de la producción mundial en un posible escenario de Doha. Eso debe contrastarse con la intención de los Estados Unidos de subvencionar a sus agricultores por un

total de 300.000 millones de dólares EE.UU. en los próximos cinco años.

Hay que darse cuenta de que el beneficio de la liberalización ascendería aproximadamente al 0,1-0,3 por ciento del PIB global en 2007, que se calculó en 55 billones de dólares EE.UU. Además, esos beneficios se distribuirían de manera irregular dentro de los países y entre ellos, así como entre países desarrollados y países en desarrollo. Se ha apuntado que el mundo desarrollado llevaría ventaja en una proporción de 3 a 1. Una razón de ello es que los actuales niveles de protección a la agricultura en países de altos ingresos se reducirían en grado muy sustantivo. Por otra parte, una reducción de la ayuda interna en países altamente industrializados provocaría subidas de precios de ciertos productos.

Los estudios demuestran que los grandes países en desarrollo (el Brasil, China y la India, pero también la Argentina y Vietnam) parecen ser los que se beneficiarían más de la liberalización del comercio. La mayor parte de los beneficios de la liberalización iría a parar al mundo en desarrollo, y los mencionados países experimentarían un aumento del orden del 0,5 por ciento en su PIB (frente a un 0,23 por ciento en el mundo desarrollado). La liberalización de bienes industriales y de la pesca también tendría lugar en el mundo en desarrollo.

Tómese el Perú como ejemplo: se trata de una economía muy pequeña, su PIB en 2000 fue de 100 millones de dólares EE.UU., su comercio total se cifró en 46.000 millones de dólares y tiene una población de 28 millones, con un ingreso por habitante de 3.400 dólares EE.UU. al año. Ahora bien, en los nueve últimos años el PIB del Perú ha crecido a una tasa anual del 4,7 por ciento; el año pasado creció incluso un 9 por ciento. Una razón que lo explica es que, a principios del decenio de 1990, se emprendieron políticas de apertura comercial y de inversión. Se ha demostrado que en el caso específico del Perú, el crecimiento del PIB en el marco de Doha podría llegar al 13,99 por ciento, mucho más elevado que con cualquier escenario parcial, regional o bilateral.

El éxito de la Ronda de Doha no sólo tendría un enorme efecto en la credibilidad del sistema multilateral y de la institución que éste ha creado, o sea el Órgano de Solución de Diferencias, sino que abriría el camino para todas las negociaciones pendientes, como las relativas a los DPI y la agricultura. Un fracaso crearía problemas terribles. El éxito exigirá mucha voluntad política y tenemos que seguir esforzándonos en lograrlo.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Lo primero que se preguntó fue qué acción (o acciones) podrían emprender las empresas para evitar el fracaso. La respuesta fue que parecía que las empresas estuvieran ausentes de las negociaciones multilaterales, pese a que esos actores tienen facultades legales y operacionales. Frecuentemente las empresas mantienen un perfil bajo durante las negociaciones; por ejemplo, en las conversaciones del mes de julio pareció que



Italia presionase fuertemente contra un acuerdo a causa de la agricultura.

Sin embargo, las empresas desempeñan un papel en los preparativos de las diversas delegaciones para la negociación. Las empresas multinacionales tratan de obtener o alcanzar posiciones comunes entre diferentes delegaciones, como en el caso del Diálogo de Empresas UE/Estados Unidos. No obstante, las empresas tienen una base diferente a la de las delegaciones; no pueden esperar años a que concluyan las negociaciones, por lo que tienen que ajustar sus políticas a la evolución de la situación o situaciones.

Un representante del sector empresarial afirmó categóricamente que el mundo empresarial toma muy en serio la Ronda de Doha y ha hecho todos los esfuerzos necesarios para que llegue a una conclusión satisfactoria.

¿Cómo se pueden conciliar las sensibilidades de todos los países?

Un participante manifestó su decepción ante las cifras presentadas acerca de los posibles beneficios de un acuerdo en el marco del PDD. Según él, y sólo en lo que se refiere al sector de los servicios, existen cifras que indican que los beneficios pueden llegar a 150.000 millones de dólares al año. El participante se mostró un tanto decepcionado por lo poco que se había debatido la posibilidad de que se produzca un brote de proteccionismo si fracasa Doha.

Se reconoció que la falsificación es un problema que confrontan varias empresas. La importancia o significación del diseño, de la creatividad y de la innovación es muy alta no sólo en el sector de la joyería, sino también en el de las prendas de vestir y los complementos. La razón estriba en que tal vez sea la única cosa que se añade al producto, al tiempo que realza su valor. La protección de los derechos de propiedad intelectual (DPI) es muy difícil. A nivel de la UE existe un sistema de registro de diseño, pero en un gran número de países no se le hace mucho caso y, en consecuencia, las empresas tienen que pagar fuertes sumas de dinero para obtener protección en otros países, como los Estados Unidos. La posibilidad de que las empresas privadas tengan acceso a ciertas normas que les serían de utilidad es muy remota.

En caso de que la Ronda de Doha fracase, las consecuencias se dejarían sentir en muchas esferas, en particular por las oportunidades perdidas. La situación es ahora mucho más complicada que durante la Ronda Uruguay y, por lo tanto, hay muchas más dificultades. La vida sin Doha seguirá su curso, pero no será tan "brillante" como lo sería en el caso de que Doha tuviera éxito.

y profundas repercusiones. Se necesita la liberalización del comercio para asegurar el crecimiento económico, y los países en desarrollo en particular necesitan los beneficios de la Ronda de Doha para crecer en importancia.

Los Acuerdos Comerciales Bilaterales y Regionales son una posible solución, pero el hecho de que sean tan numerosos hace que el comercio con esos sistemas sea muy complicado y caro, especialmente en lo relativo a las normas de origen y para la pequeña y mediana empresa. Por consiguiente, la solución multilateral es de sobra preferible.

Sin embargo, tampoco se ven claramente los eventuales beneficios del éxito de la Ronda de Doha. Además, cuantificar el valor del éxito también podría ser problemático, ya que los diferentes estudios realizados han llegado a conclusiones diversas.

Todas las empresas, grandes y pequeñas, resultan afectadas, aunque parecería que las grandes están encontrando su propio camino para sortear las continuas demoras de las negociaciones, mientras que las empresas más pequeñas no pueden participar o influir adecuadamente en el proceso.

En conclusión, quedan sumamente claras dos cosas. Primera, que es necesario que las negociaciones multilaterales prosigan y tengan éxito, ya que el fracaso haría imposible avanzar en materias tales como el incremento de los derechos de propiedad intelectual, la protección y la mejora del régimen de la agricultura, y el proceso de solución de diferencias podría correr riesgos. Segunda, el mundo en desarrollo sería el más perjudicado por un fracaso, por lo que tal vez corresponda a los países desarrollados y a los países en desarrollo más adelantados llegar a una solución de avenencia y asegurar el éxito de la Ronda de Doha.

3. Conclusiones y camino a seguir

Según los organizadores, el objetivo de la sesión se cumplió plenamente. Todos los panelistas pusieron de manifiesto que el fracaso de la Ronda de Doha tendría graves



Desafíos futuros del comercio de productos agropecuarios



Moderador

Sr. Bernd Gruner – Secretario General de European Liaison Committee for the Agricultural and Agri-food Trade (CELCAA)

Oradores

Sr. Arne Mielken – Asesor principal de política comercial de la European Livestock And Meat Trading Union (UECBV)

Sr. Jean-Michel Aspar – Presidente de COCERAL Indicaciones geográficas

Sr. Simon Pettinger – Asesor de comercio internacional de FRESHFEL Europe - European Fresh Produce

Sr. José Ramon Fernandez – Secretario General del Comité Europeo de Empresas Vinícolas (CEEV)

Organizado por

CELCAA y UECBV

Informe redactado por

CELCAA

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 9.00 - 11.00 h



Resumen

Los intercambios internacionales de productos agropecuarios han aumentado en los 10 últimos años y una mayor liberalización en la esfera de las políticas agrarias dará probablemente un mayor impulso aún a esos intercambios. Sin embargo, el aumento del comercio mundial de productos agropecuarios planteará varios desafíos en un futuro próximo. El objetivo de esta sesión era abordar en cuatro grupos de trabajo los distintos desafíos a los que se enfrenta el sistema multilateral de comercio de productos agropecuarios.

El aumento de la demanda, junto con la escasez de la oferta provocada por varios años de cosechas inferiores a la media, ha dado lugar a un nivel históricamente bajo de las existencias de arrastre de los principales productos agropecuarios, así como a precios elevados de los productos alimenticios y de los piensos. Como quienes sufren principalmente del considerable aumento de los precios de los cultivos esenciales son las poblaciones urbanas y rurales pobres de los países importadores de productos alimenticios, la cuestión de la seguridad alimentaria global es una prioridad política para la comunidad internacional. La demanda se ve impulsada por el crecimiento anual de la población mundial, la modificación de las pautas de consumo de las economías emergentes de Asia y el creciente empleo de productos agropecuarios como biocombustibles.

En la sesión se pretendía abordar la cuestión de la seguridad alimentaria mundial desde la perspectiva de un determinado producto sensible: la carne. ¿De dónde procederá la carne en el futuro y en qué condiciones se comerciará con ella? ¿Qué grado de interdependencia de los productos cárnicos es aceptable en un mercado globalizado? ¿Deben abordarse las cuestiones de seguridad alimentaria a nivel nacional o mundial?

El creciente uso de productos agropecuarios como biocombustibles ha dado lugar a debates entre algunos Estados Miembros de la OMC sobre los criterios de sostenibilidad para la producción y el comercio de biocombustibles. Existe el riesgo de que la proliferación de distintos criterios de sostenibilidad obstaculice el comercio de los productos básicos. ¿Debería el sistema multilateral de comercio elaborar principios armonizados para el establecimiento de criterios de sostenibilidad? ¿Debería prohibirse el uso de productos alimenticios básicos como materia prima para la fabricación de biocombustibles, como parte de una medida de salvaguardia destinada a evitar las crisis alimentarias? ¿Es el establecimiento de una lista de bienes ambientales la manera correcta de proceder?

Un nuevo desafío derivado de la facilitación de los viajes y el intercambio de productos agropecuarios básicos es el mayor riesgo de introducción y propagación de nuevas enfermedades de plantas o animales y de especies invasoras. A medida que disminuyen los aranceles, los Miembros de la OMC se van protegiendo con medidas MSF más complejas y proteccionistas, así como con medidas de urgencia destinadas a bloquear el comercio. ¿Son lo bastante claras las normas

MSF de la OMC y son aplicadas de manera similar por todos los Miembros de la Organización? Al parecer no es así, ya que la interpretación varía en gran medida de un país a otro, lo que genera diferencias significativas en la aplicación de las medidas MSF. Teniendo presente que la actual Ronda de Doha no parece abordar esta cuestión, los participantes en el comercio de productos agropecuarios estiman que es probable que estas dificultades sigan existiendo.

El comercio internacional de productos agropecuarios elaborados de alto valor añadido tiene un mayor potencial de crecimiento futuro en términos de valor que el comercio de productos agropecuarios básicos, debido al crecimiento de la clase media en las economías emergentes y las extraordinarias posibilidades de desarrollo de especificidades locales y regionales que tienen los países en desarrollo y menos adelantados. La particularidad y la autenticidad de los productos alimenticios y bebidas de alto valor añadido reside en los especiales conocimientos humanos utilizados en la producción agrícola y la elaboración de los alimentos y bebidas, específicos de las distintas regiones del mundo. En el Acuerdo sobre los ADPIC (párrafo 4 del artículo 23) se prevé la utilización de las indicaciones geográficas para vinos y bebidas espirituosas para facilitar la protección de estos productos, y su aplicación se reafirma en la Declaración Ministerial de Doha de 2001. En consecuencia, el CELCAA trató de determinar si el establecimiento y la aplicación de un registro multilateral de indicaciones geográficas para productos alimenticios y bebidas de alto valor permiten asegurar y fomentar mejor el comercio en beneficio del desarrollo de las distintas regiones del mundo. ¿Logrará el sistema internacional de comercio proteger adecuadamente la propiedad intelectual?

1. Intervenciones de los panelistas

El moderador, Bernd Gruner, Secretario General del CELCAA, señaló al comienzo de la sesión que la Unión Europea es el mayor importador y el segundo exportador de productos agropecuarios del mundo. En 2006 el valor total de las exportaciones agropecuarias de la UE había sido de 71.400 millones de euros, y el valor total de sus importaciones agropecuarias de 68.400 millones de euros. Fue la primera vez, desde la adopción de la Política Agrícola Común, que la UE había registrado un saldo positivo en su comercio exterior. En 2007 la balanza de comercio exterior fue negativa, con un total de 75.000 millones de euros de exportaciones agropecuarias y un total de 77.400 millones de euros de importaciones de productos agropecuarios. En la sesión se examinó una serie de desafíos futuros que, desde el punto de vista de los comerciantes europeos de productos agropecuarios, la comunidad internacional tenía que abordar más allá de las cuestiones que estaban considerándose en las negociaciones multilaterales de la OMC sobre el PDD.

(a) Arne Mielken, Asesor principal de política comercial de la European Livestock and Meat Trading Union (UECBV)



Retos y perspectivas comerciales de la producción cárnica en un mundo globalizado

Arne Mielken expuso las perspectivas de las tendencias presentes y futuras del mercado de carne de vacuno e hizo referencia a los retos clave con que se enfrenta la industria cárnica europea y a la cuestión de la seguridad alimentaria desde una perspectiva europea. La UECBV representa a 16.000 empresas comerciales e industriales que operan en los mercados de animales vivos, fábricas y mataderos e instalaciones de elaboración de carnes, así como las importaciones y exportaciones de carne.

- i) Aumentará la dependencia de las importaciones de carne de vacuno procedentes de terceros países

Las proyecciones del futuro del comercio de carne de vacuno indican claramente que en 2013 se consumirá más carne de este tipo en la UE, mientras que disminuirá la producción en las granjas europeas, con lo que se incrementará la dependencia europea de importaciones de carne. Estas importaciones, que en 2002 totalizaron 300.000 toneladas, se triplicarán casi en 2013.

- ii) Costo de producción: reto clave del sector cárnico europeo

¿Cuáles son y cuáles serán los retos fundamentales a que hace frente el sector cárnico europeo y cómo influirán en las decisiones sobre producción e importación? Sin duda alguna, es el "costo de producción" de la industria cárnica europea lo que determinará su futura competitividad, su futura configuración y su existencia misma. Aunque hay otros muchos, es necesario destacar en particular los cuatro elementos siguientes:

- iii) Seguridad alimentaria: reconocer y aplicar normas de alta calidad en todo el mundo

En primer lugar, la seguridad alimentaria no es algo que se logre de la noche a la mañana; es necesario establecerla y luego gestionarla, supervisarla y controlarla. La UE ha alcanzado un elevado nivel, en particular con la aplicación de un sistema de plena rastreabilidad desde la granja al plato. Es de la máxima importancia, para un comercio justo, que se reconozca esa elevada norma de la UE a nivel internacional y que los productos importados por la UE cumplan los mismos requisitos.

- iv) Bienestar animal: una responsabilidad mundial - El alineamiento en la OIE debe ser una prioridad

En lo que respecta al "bienestar de los animales", aunque las presentes prescripciones de la UE apuntan a que se reconozca que los animales son seres sensibles, hay cada vez más sistemas privados de "bienestar animal" en circulación por el continente europeo que proporcionan "certificados privados" (por ejemplo, la iniciativa GlobalGap). Esa tendencia, impulsada por el sector al por menor, comporta "inspecciones privadas" sobre el estado de los animales en la Comunidad que ya respetan requisitos de bienestar con base científica, todo lo cual, en fin de cuentas,

eleva los costos. A juicio de la UECBV los esfuerzos se deben concentrar en la aplicación de normas de bienestar animal con base científica, teniendo en cuenta la labor de la OIE encaminada a crear un ámbito de acción global uniforme.

- v) Transporte de animales: se han hecho grandes esfuerzos, al tiempo que se disparan los costos de producción

En lo que se refiere al transporte de animales, todas las condiciones que los operadores tienen que cumplir, como la compra de nuevos vehículos de transporte y el obligatorio sistema de navegación, la ventilación adecuada (alguno utiliza también aire acondicionado), servicios de abrevadero, medición de la temperatura, densidades de acomodo, etc., implican un considerable incremento del costo de producción.

- vi) Si no se importan piensos, no habrá ganadería ni una futura industria cárnica europea competitiva

Acerca de los piensos, es evidente ya que en un mercado crecientemente global cada vez es más difícil alimentar al ganado en la Unión Europea, a menos que se revisen las actuales medidas de gestión de riesgos en relación con la escasa presencia de cultivos biotécnicos todavía no aprobados por la UE. El "costo de producción" resultante de una "política de tolerancia cero" como la que aplica la Unión Europea, resulta inmediatamente exorbitante cuando la consecuencia es una interrupción del mercado de piensos, lo cual tiene consecuencias devastadoras para los operadores económicos implicados.

Es justo decir que, año tras año, la industria europea de la carne está perdiendo cuota de mercado en el mercado internacional, pero también en la Unión Europea a causa del incremento del costo de producción resultante de las crecientes y estrictas normas de producción de la UE por todos esos conceptos.

La carne se ha convertido en un producto mucho más global, que se transporta a través del mundo hasta donde haya demanda y poder adquisitivo. Ahora bien, ese comercio no se desarrolla en un ambiente político internacional completamente estable y comparable en lo referente a la legislación nacional que afecta a su mercado y su comercio.

Al mismo tiempo, el consumo mundial de carne alcanzará casi 500 millones de toneladas al año, más del doble del nivel actual, en tanto que los costos de producción en Europa aumentan constantemente haciendo que la industria europea de la carne sea cada vez menos competitiva. Unos mercados más abiertos reducirán todavía más la creciente producción europea de carne de vacuno, pero aumentarán nuestra dependencia de las importaciones de carne extranjera.

(b) Jean-Michel Aspar, Presidente del Comité de Comerciantes de Cereales y Oleaginosas de la Unión Europea (COCERAL)



La cuestión de la sostenibilidad: el caso particular de los biocombustibles

La introducción de peticiones en favor de una producción sostenible de los piensos utilizados para la producción de biocombustibles puede tener efectos profundos en las presentes cadenas de suministro del sector comercial, ya que la primera generación de biocombustibles procede principalmente de varios productos blandos que todavía se comercian en todo el mundo con fines de alimentación o de piensos (como son los cereales, la remolacha azucarera, la caña de azúcar, las semillas oleaginosas, las habas de soja, la tapioca, etc.). La necesidad de rastrear productos sobre la base de los criterios de sostenibilidad de la producción puede dar lugar a un cambio profundo de los “productos básicos a granel de diversos orígenes” que pasarían a ser “productos con un nicho de mercado de identidad multidiferenciada”, con los consiguientes impactos en las cadenas de suministro y en el costo final de los productos para los usuarios finales.

COCERAL, que representa a las asociaciones de comerciantes de cereales y oleaginosas de la UE, reconoce que el cultivo sostenible de alimentos y piensos agrícolas es una condición previa para asegurar la utilización a largo plazo de biocombustibles y otros productos agropecuarios, pero recuerda que los criterios de producción sostenible y las metodologías para el cálculo de emisiones de gases de efecto invernadero, así como de las normas para verificación y control, deben seguir siendo sencillos, transparentes, no discriminatorios y con una buena relación beneficio-coste. Deberían evitarse las sanciones por cambios indirectos del uso de las tierras, sustituyéndolas por bonos para usos de tierras recuperadas o deterioradas.

La armonización a escala mundial (en los niveles de la OMC o del Codex) de las metodologías de cálculo y las normas sobre criterios de producción sostenible y reducción de gases de efecto invernadero, son otra condición previa de una rápida adopción y aplicación de esas normas, sin crear cargas adicionales innecesarias al comercio, riesgos o nuevos obstáculos comerciales para los operadores interesados. Con esos fines, la utilización de sistemas “Book & Claim” (certificados comercializables), que permiten separar el documento de certificación de la corriente de productos (evitando así un efecto negativo en las actuales cadenas de suministro) sería la mejor manera de promover rápidamente la producción sostenible de biocombustibles para piensos, al transferir la prima total (un mejor incentivo) al granjero/productor y permitir que otros interesados compren “productos sostenibles” para otros usos no relacionados con los biocombustibles.

La Comisión Europea y los Estados miembros deberían fomentar la utilización de sistemas existentes, como la Mesa Redonda por un Aceite de Palma Sostenible (RSPO) o la Mesa Redonda sobre el Cultivo Responsable de la Soja (RTRS), que están estableciendo todas las partes interesadas (ONG, productores, elaboradores, transportistas, comerciantes y usuarios finales) como la mejor manera de promover y

desarrollar rápidamente sistemas eficientes de control y certificación.

(c) Simon Pettinger, Asesor de comercio internacional de FRESHFEL Europa, Foro de la Cadena Europea de Frutas y Hortalizas Frescas

¿Son las MSF un nuevo obstáculo al comercio?

Las normas de la OMC permiten que los países adopten medidas sanitarias y fitosanitarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, pero desde que en la Ronda Uruguay de la OMC se concertó el Acuerdo MSF, el número de medidas MSF ha aumentado dramáticamente y cada vez se utilizan más como obstáculos al comercio.

El contraste entre los enfoques que se adoptan en todo el mundo ayuda a exponer cómo se pueden utilizar las medidas MSF para obstaculizar el comercio. Europa enfoca con criterio permisivo estas medidas y ha adoptado disposiciones sanitarias y fitosanitarias claras que se aplican tanto a los proveedores de la Unión como a los de terceros países. Existe un evidente contraste entre ese enfoque y el que adoptan otros muchos países, en los que se aplica el principio general de prohibición. Así ocurre en los países en los que cada medida MSF liberaliza un sistema en general cerrado y se prohíbe todo lo que no está específicamente autorizado.

Freshfel entiende que esta asimetría de la política comercial, y específicamente de las medidas MSF, crea grandes diferencias en las corrientes comerciales, como lo muestran las enormes discrepancias en las corrientes comerciales de productos frescos entre la UE y China. China exporta más de 130.000 toneladas de productos frescos cada año a la UE, y en cambio la UE exporta a China menos de 1000 toneladas. Eso se debe en parte a la inmensa dificultad de negociar protocolos de exportación y a las medidas MSF aplicadas, que son sumamente restrictivas. Además, los protocolos siguen siendo muy inflexibles, por lo que los comerciantes no pueden responder adecuadamente a la demanda del mercado.

También las normas privadas desempeñan un papel importante, ya que trascienden la legislación nacional y ejercen una mayor presión sobre los proveedores, en parte indebida. Es necesario restablecer la credibilidad de las normas gubernamentales y de la OMC para poner freno a la multiplicación de esas costosas normas privadas, por difícil que siga siendo controlarlas y someterlas a legislación.

En conclusión, a Freshfel le gustaría que se reincorporase al programa de la OMC la cuestión de las MSF. La armonización de las normas MSF, evitando que se utilicen como obstáculos al comercio, ayudaría a consolidar las medidas de liberalización del comercio que se adoptan en otras esferas. No se podrán obtener plenamente los beneficios de la liberalización arancelaria hasta que se resuelvan las cuestiones relativas a las MSF, y se examine y reduzca el carácter restrictivo de las mismas.



(d) José Ramón Fernández, Secretario General de CEEV - Comité Europeo de Empresas Vinícolas

Indicaciones geográficas - Registro multilateral

El comercio internacional de productos agropecuarios elaborados de alto valor añadido encierra un prometedor potencial de incremento en términos de valor, si se tiene en cuenta la creciente clase media de las economías emergentes y el extraordinario potencial de los países en desarrollo y menos adelantados para desarrollar características específicas locales y regionales.

La particularidad y autenticidad de los alimentos y bebidas de alto valor añadido, que cada vez aprecian más los consumidores, residen en las condiciones naturales específicas y en los conocimientos especializados utilizados en la producción agrícola y en la preparación de alimentos y bebidas, que son específicos de las diferentes regiones del mundo.

La creación de un registro multilateral de indicaciones geográficas (IG) para vinos y bebidas espirituosas, a fin de facilitar su protección, figura en el Acuerdo sobre los ADPIC (artículo 23.4), y su aplicación se reafirmó en la Declaración Ministerial de Doha de 2001.

La OMC debe procurar estimular el desarrollo social y económico de las comunidades empresariales locales facilitando su participación en el comercio mundial. El concepto de las IG como derechos de propiedad intelectual que protegen productos regionales específicos de calidad es útil para promover la participación de las comunidades empresariales locales en el comercio mundial, en particular en el caso de los países en desarrollo.

Es necesaria la creación y puesta en funcionamiento de un auténtico registro multilateral de IG para los vinos y las bebidas espirituosas, a fin de proporcionar una oportunidad efectiva de asegurar y promocionar mejor el comercio, sobre todo en aquellos sectores que beneficien al desarrollo de las diferentes regiones del mundo.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

La primera pregunta se refería a la utilización de normas privadas y al papel de la OMC a ese respecto. En lo relativo a las frutas y hortalizas, el Sr. Simon Pettinger, de Freshfel, observó que las normas privadas son motivo de preocupación para cultivadores, exportadores e importadores. En particular, recientemente se tiende a utilizar esas normas como instrumento de comercialización al exigir residuos cada vez menores de plaguicidas, sin tener en cuenta las normas del Codex internacional ni las normas nacionales o europeas. El cumplimiento de las normas privadas es necesario para acceder a ciertos mercados consumidores y, en consecuencia, cabe considerarlas obstáculos al comercio. Ahora bien, es difícil reglamentarlas ya que se trata de una cuestión entre proveedor

y cliente y, por lo tanto, quedan fuera del ámbito de los acuerdos MSF y OTC. Sin embargo, sería de desear que se incorporasen ciertas disposiciones a los acuerdos internacionales a fin de mejorar los procedimientos de notificación e incrementar la transparencia de las normas privadas. Además, se debería proporcionar financiación internacional para la creación de capacidad en los países en desarrollo, a fin de que los productores puedan cumplir dichas normas.

En relación con los productos básicos a granel, como cereales, semillas oleaginosas y piensos, el Sr. Jean-Michel Aspar dijo que se han establecido normas privadas para ayudar a los operadores de la cadena de piensos y alimentos a aplicar un sistema de gestión de calidad, basado en el principio de puntos aleatorios de análisis y control crítico y rastreabilidad, y para asegurar la observancia de los reglamentos de seguridad alimentaria. Cada norma privada establece prescripciones detalladas para la auditoría y la certificación, ya que los clientes desean tener la seguridad de que sus proveedores aplican correctamente su sistema de gestión de calidad. La proliferación de normas privadas nacionales y la multiplicidad de requisitos de auditoría y certificación causan distorsiones del comercio y un aumento de los costos. La comunidad mercantil aboga por normas y criterios internacionales armonizados para el reconocimiento y certificación comunes en el marco de diferentes sistemas nacionales. El Sr. Jean-Michel Aspar señaló, no obstante, que las normas privadas están más orientadas al mercado y serían más apropiadas para satisfacer las demandas de los consumidores que unas prescripciones reglamentarias rígidas de difícil cumplimiento.

Acerca de la cuestión de la carne, el Sr. Arne Mielken señaló que la reglamentación europea había establecido normas y criterios comunes para el bienestar de los animales y puso en duda la necesidad de la multiplicidad de etiquetas privadas relativas al bienestar animal que actualmente hay en Europa, ya que cada auditoría y certificación entraña un costo para el operador que luego repercute en el consumidor final.

La segunda pregunta fue cómo percibían los panelistas los procedimientos aduaneros. Arne Mielken se refirió a la presente aplicación del código aduanero modernizado de la Unión Europea, en particular la Iniciativa Aduana Electrónica que se propone facilitar los procedimientos de importación y exportación con ayuda de la informática. Desgraciadamente no todos los Estados miembros de la UE tienen la misma capacidad de aplicar sistemas informatizados antes de julio de 2009, por lo que habrá muchos documentos en papel junto con los medios electrónicos. Esto podría crear costos adicionales a los expedidores, que también se trasladarían a la cadena alimentaria.

En el caso del comercio de frutas y hortalizas, habida cuenta del carácter perecedero de los productos, las demoras en los procedimientos aduaneros por falta de armonización de los controles fitosanitarios y la negativa a reconocer los realizados por otros países son causa de preocupación.



Para el comercio de productos básicos, los retrasos en los procedimientos aduaneros comportan costos crecientes debido al tiempo de espera del buque en el puerto o del camión en la frontera. Jean-Michel Aspar destacó que se debería evitar la utilización injustificada y discriminatoria de inspecciones fitosanitarias y de seguridad por parte de las autoridades aduaneras por motivos políticos o de protección del mercado interno.

Seguidamente se preguntó si los comerciantes se beneficiarían de la conclusión de las negociaciones sobre facilitación del comercio. Bernd Gruner señaló el apoyo de los comerciantes a un elemento que se está negociando en el capítulo de la facilitación del comercio, o sea que los gastos de aduanas reflejen los costos de los servicios aduaneros prestados y no se consideren ingresos para el presupuesto nacional.

Jean-Michel Aspar observó que la facilitación del comercio es esencial para asegurar las corrientes comerciales y el debido funcionamiento de los mercados. Aunque reconoció la necesidad de garantizar que los productos sean seguros y satisfagan ciertas prescripciones relativas a la protección ambiental y el bienestar de los animales, enfatizó que debían establecerse criterios y normas internacionales para la seguridad de los alimentos y los piensos, y de su producción sostenible, en paralelo con la abolición de obstáculos arancelarios y no arancelarios. Si las prescripciones de seguridad y sostenibilidad no se aplican de manera armonizada y paralelamente con la liberalización del comercio, se producirán distorsiones de la competitividad.

Simon Pettinger señaló que, en el caso de la fruta y las hortalizas, la eliminación de los aranceles tendría que ir acompañada de un acuerdo de mayor calado sobre cuestiones no arancelarias, a fin de consolidar los beneficios y oportunidades resultantes de la liberalización del comercio.

A continuación, un participante preguntó qué pensaban los panelistas de la inclusión de los biocombustibles en la lista de bienes ecológicos. Jean-Michel Aspar señaló que todos los productos deben producirse de manera sostenible. Es un requisito previo que se aborden a escala mundial las normas y criterios de sostenibilidad. Jean-Michel Aspar puso en duda la conveniencia de establecer una lista de bienes ecológicos que se beneficien de reducciones arancelarias en el comercio, habida cuenta de la complejidad de la cuestión. Una lista de esta naturaleza crearía problemas durante su establecimiento y ulteriormente para su control. ¿Cómo habrán de determinarse esos productos y qué criterios se aplicarán para ello? ¿Se tienen en cuenta todas las fases de la cadena de producción? ¿Se tienen en cuenta también los subproductos?

nuevos obstáculos y distorsiones de la competencia entre los Miembros de la OMC. La multiplicidad de reglamentos o normas nacionales sobre seguridad de alimentos y piensos, el bienestar de los animales y la sostenibilidad incrementaría los costos de producción y el precio final que pagaría el consumidor. Un conjunto claro y transparente de criterios y normas internacionales permitiría la aplicación armonizada y el reconocimiento mutuo.

Se deben prever disposiciones sobre normas privadas a nivel internacional para mejorar la notificación e incrementar la transparencia. Además, se debería proporcionar financiación adecuada para la creación de capacidad en los países en desarrollo.

Otra petición de los comerciantes europeos de productos agropecuarios es que se utilicen las MSF como instrumento para facilitar el comercio, y no como obstáculo proteccionista de los mercados. La OMC necesitaría aplicar normas MSF más claras a fin de consolidar los aspectos beneficiosos de la futura liberalización del comercio.

Se consideró que la conclusión de las negociaciones sobre facilitación del comercio sería beneficiosa para el comercio, ya que, entre otras cosas, establecería normas más claras para los procedimientos aduaneros.

Los comerciantes europeos de productos agropecuarios abogan por el establecimiento de un registro multilateral de indicaciones geográficas en el marco del Acuerdo sobre los ADPIC, que estimularía el desarrollo social y económico de las comunidades empresariales locales al facilitar su participación en el comercio mundial mediante la protección de su propiedad intelectual.

3. Conclusiones y camino a seguir

Los comerciantes de productos agropecuarios ven necesario abordar la cuestión de los obstáculos no arancelarios en paralelo con la liberalización comercial, a fin de evitar

I.

Modificación de las relaciones de poder en las negociaciones comerciales internacionales: repercusiones futuras



Moderador

Dr. Hilmar Rommetvedt – Director de Investigación, Instituto de Investigación Internacional de Stavanger (IRIS)

Oradores

Sr. Dan Kim y Dr. Amrita Narlikar – Universidad de Cambridge
Profesor Oluf Langhelle – Universidad de Stavanger, Noruega

Ponente

Profesor Carsten Daugbjerg – Universidad de Aarhus

Organizado por

IRIS

Informe redactado por

Sr. Arild Farsund y Dr. Hilmar Rommetvedt, IRIS

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 9.00 - 11.00 h



Resumen

Los primeros años del GATT y la OMC se basaron en relaciones de poder relativamente estables y en los intereses comerciales de un número limitado de naciones del mundo industrializado. Las negociaciones internacionales intergubernamentales estaban dominadas por ejecutivos. La Ronda de Doha demuestra que las relaciones de poder en las negociaciones comerciales internacionales están cambiando. Entre los acontecimientos recientes figuran nuevas alianzas entre grupos de países y una creciente importancia de los países en desarrollo y potencias emergentes como la India y el Brasil. Se observa una mayor participación de las ONG, tanto a nivel nacional como internacional. Las negociaciones se caracterizan por juegos a dos niveles en que los procesos nacionales e internacionales se mezclan y los Parlamentos y los parlamentarios de los países emprenden nuevas formas de participación. El reciente aumento de los precios de los productos básicos, en particular de los alimentos y el petróleo, ha alterado aún más el equilibrio de poderes. La modificación del equilibrio de poderes entre las distintas partes interesadas en las negociaciones comerciales internacionales supone un importante desafío para el futuro del comercio internacional. En esta sesión se estudiaron algunas cuestiones relacionadas con esos cambios.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Dan Kim, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Cambridge (Reino Unido) (sobre la base de un trabajo del que es coautor con la Dra. Amrita Narlikar)

El alza de los precios de los alimentos y las reformas de la OMC

En esta exposición se examinó la posible función de las reformas de la agricultura resultantes de la Ronda Uruguay en los agudos aumentos recientes de los precios de los alimentos, así como los efectos de esas alzas en las tendencias de los precios a largo plazo. Las recientes explicaciones de los aumentos de precios de los alimentos apuntan principalmente al crecimiento de la clase media en la India, China y el Brasil. La lógica económica que se desprende es que, a medida que la clase media de los países en desarrollo experimenta un aumento de sus ingresos, acentúa naturalmente su demanda de alimentos y con ello aumenta espectacularmente la demanda mundial de alimentos comercializables.

Aunque son múltiples los factores que afectan a los precios de los alimentos, el Sr. Kim afirmó que las reformas del mercado incompletas y fragmentarias que determinó la Ronda Uruguay, y los posteriores esfuerzos de reforma, pueden haber contribuido en grado importante al alza de los precios. El crecimiento de la clase media en China, la India y el Brasil no puede ser la explicación única ni predominante de la tendencia reciente de los precios de los alimentos. Otra explicación popular referente a la demanda parece apuntar a la demanda cada vez mayor de biocombustibles, en particular

el etanol, que a su vez ha acentuado la demanda global de productos agrícolas. Sin embargo, la mayor demanda de biocombustibles tampoco puede ser una razón satisfactoria de unos aumentos de precios tan extraordinarios, puesto que los precios del arroz y el trigo han aumentado más que los del maíz. Una respuesta más satisfactoria y completa exige el examen de la oferta y la producción de productos agropecuarios a largo plazo.

El rasgo común de los mercados mundiales de productos alimenticios en los últimos 14 años ha consistido en las reformas fragmentarias de la política agrícola de los Miembros de la OMC. Las reformas efectuadas por los países participantes han alterado efectivamente la oferta de largo plazo en la agricultura. La "teoría del viceóptimo" resulta particularmente aplicable para explicar los precios de los alimentos. Las reformas incompletas y parciales pueden estar menoscabando la eficiencia de los mercados de esos productos, y en ellas recae por lo menos una parte de la responsabilidad de las tendencias recientes de los precios. El Sr. Kim dijo que consideraba válida la explicación de la Comisión Europea sobre el alza de los precios de los alimentos:

Una intensificación de la demanda cumple evidentemente una función en cualquier aumento de los precios, pero las modificaciones de las pautas del consumo suelen ser de carácter gradual. Debido a ello, el aumento de la demanda podría explicar que en algunas regiones y respecto de ciertos productos los precios puedan registrar una inversión de su tendencia generalmente descendente a largo plazo, pero no puede explicar que el alza de los precios se produzca en un lapso de pocos meses ... Los motivos de las alzas de precios suelen encontrarse por lo general del lado de la demanda. [...] Los cambios normativos también repercuten en los precios de ciertos productos básicos al limitar su oferta.

El orador propuso seguidamente dar un paso más e incluir concretamente los efectos de las reformas agrícolas de la OMC como un factor sutil pero significativo en el alza de los precios a corto plazo, que afecta negativamente a la tendencia a largo plazo basada en la oferta.

Los mercados agrícolas han sido objeto de numerosas tentativas de reforma, tanto a través de medidas internas como también a través de negociaciones comerciales internacionales, muy particularmente las reformas de la Ronda Uruguay y las posteriores de la OMC. Al examinar esas reformas debemos tener presente que la acumulación de reformas de la OMC nunca tuvo el propósito de alcanzar una total eficiencia de los mercados. Lo que con ellas se procuraba era dar pequeños pasos encaminados hacia la eficiencia.

Los pequeños pasos, por definición, son reformas parciales e incompletas. La teoría del viceóptimo se aplica igualmente a las reformas incompletas de los mercados agrícolas. Los economistas Lipsey y Lancaster, al definir esa teoría, han dicho que las reformas parciales "en una economía de competencia imperfecta bien pueden reducir



a la vez la eficiencia productiva general de la economía y el bienestar de sus integrantes". Por lo tanto, en un mercado con múltiples distorsiones, las reformas parciales pueden alejar los mercados de la eficiencia al influir negativamente en la oferta o en la demanda, o en ambas. En última instancia, las reformas comerciales no tienen por objeto simplemente suprimir algunas distorsiones del comercio. Su propósito es mejorar el bienestar general de consumidores y productores. Las negociaciones comerciales deben tener por objeto maximizar los excedentes de los productores y los consumidores minimizando al mismo tiempo las pérdidas de peso muerto.

La teoría del viceóptimo sugiere que las reformas de la Ronda Uruguay y sus posteriores aplicaciones pueden haber alejado los mercados de productos agropecuarios de la eficiencia. El carácter "incompleto" puede manifestarse por lo menos en dos formas: en primer lugar, en reformas de mercado incompletas, como una reducción de aranceles sin una reducción significativa de las subvenciones internas directas; en segundo lugar, cuando algunos grandes exportadores o importadores aplican reformas mientras que otros no lo hacen.

El Sr. Kim dijo que el primer caso de prueba de ineficiencias causadas por reformas parciales es un análisis econométrico del mercado mundial del trigo entre 1995 y 2001. Durante ese período los países desarrollados debieron aplicar las reformas de la Ronda Uruguay. Utilizando el modelo de series cronológicas del proceso integrado autorregresivo con media móvil (ARIMA), los resultados del estudio de Kim y Narlikar muestran que la ayuda interna en los Estados Unidos y las subvenciones a la exportación de la UE han tenido, contrariamente a lo que se tendería a pensar, correlaciones negativas con el precio mundial del trigo. Esto significa que los precios aumentaron a la vez que la ayuda interna y las subvenciones a la exportación disminuían. Se eliminaron algunas distorsiones, pero ello no bastó para alentar a los productores más eficientes a entrar en el mercado, modificación que habría reducido los precios. En el modelo estadístico, el PIB por habitante del Brasil tuvo una influencia positiva relativamente pequeña en el precio. El volumen del comercio de trigo tenía correlación negativa con el precio, tal como se suponía. Este análisis econométrico sugiere que las reformas de la Ronda Uruguay, a pesar de haber eliminado distorsiones parciales del mercado, dieron lugar a desviaciones de la oferta en direcciones que no eran las que se procuraban.

Se obtienen resultados análogos al examinar el mercado del arroz de China entre 2000 y 2005. A pesar de que los tipos arancelarios efectivamente aplicados se redujeron en un 40 por ciento, aproximadamente, los precios del arroz en el mercado interno aumentaron casi un 20 por ciento y la producción disminuyó un 5 por ciento, aproximadamente. A pesar de las reformas, los precios aumentaron considerablemente. Sin bien en este caso resulta difícil establecer un nexo causal inequívoco entre los aranceles y los precios, resulta elocuente que los precios en el mercado interno disminuyeran mientras se aplicaban las reformas parciales.

Por último, el orador expuso experiencias extraídas de la Ronda Uruguay como enseñanzas para la Ronda de Doha:

1. Las negociaciones de la Ronda de Doha sobre los mercados agrícolas deberían tener en cuenta la experiencia negativa de la aplicación de las reformas fragmentarias de la Ronda Uruguay. A la luz de la experiencia de los últimos 14 años de comercio agrícola internacional, tendría muy poco sentido continuar reformas fragmentarias.

2. En las negociaciones sobre la agricultura se debe hacer hincapié en el logro de una mayor eficiencia mediante la liberalización total del comercio. A largo plazo, la única liberalización del comercio que acrecienta la producción mundial de alimentos y reduce sus precios es la liberalización total. Bastante se ha discutido sobre lo que es "justo" para los productores nacionales de alimentos; ante la persistencia de precios elevados, es hora de discutir también cuál es el interés global de los consumidores de alimentos de todo el mundo.

3. Lo efectos económicos globales del acuerdo de la Ronda Uruguay en materia de agricultura fueron principalmente consecuencia de reformas aplicadas por países desarrollados, sobre todo la UE y los Estados Unidos.

4. Con el permanente desplazamiento del poder económico hacia países en desarrollo, y cuanta mayor importancia adquieren los protagonistas emergentes, mayores serán los efectos de sus reformas comerciales. Por lo tanto, a medida que crece el poder económico de los países en desarrollo, se acentúa igualmente la responsabilidad de optar por la reforma conveniente y completa.

5. Los países en desarrollo, especialmente el Brasil, China y la India, tienen ahora la oportunidad de intentar reformas totales y eficientes. Los altos precios actuales de los alimentos ofrecen la oportunidad política y el incentivo económico que permiten reducir considerablemente la ayuda interna y los obstáculos arancelarios al mismo tiempo. En lugar de optar por limitar las exportaciones, como ya han hecho algunos ante el alza de los precios de los alimentos, hacen falta mayores esfuerzos tendientes a la liberalización completa del comercio multilateral.

(b) Profesor Oluf Langhelle, Universidad de Stavanger (Noruega)

Los juegos a dos niveles: importancia de los intereses internos en las negociaciones comerciales

El profesor Langhelle analizó en su exposición las negociaciones de la OMC desde el punto de vista de los juegos a dos niveles y las vinculaciones entre los problemas, tomando como ejemplo el caso de Noruega. Dijo que el aspecto principal es la vinculación entre la política interior y la internacional que se desarrolla en el marco de las negociaciones de la OMC. Tomó como punto de partida que las instituciones políticas funcionan como elementos mediadores respecto de la política y los intereses comerciales.



Aunque muchos países aplican en su política comercial la protección y la liberalización simultáneas, muy pocos pueden ilustrar estos procesos mejor que Noruega. En consecuencia, se escogieron tres temas de las negociaciones comerciales a los efectos de esta exposición: la agricultura, la pesca y la preocupación relativa al desarrollo. El motivo de ello es que tales temas representan ejemplos en que difieren dentro del país las opiniones acerca de lo que constituye el "interés nacional" de Noruega y son casi antitéticas desde el punto de vista de la liberalización del comercio. En el caso de la agricultura, Noruega tiene intereses defensivos respecto de la liberalización del comercio. El medio ambiente hostil y las condiciones poco favorables para la producción agropecuaria hacen que la agricultura de Noruega sea vulnerable a la competencia extranjera y la importación de alimentos. En el caso de la pesca, Noruega ocupa el segundo lugar entre los mayores exportadores de pescado y productos de la pesca de todo el mundo. La extensión de sus costas, las grandes poblaciones de peces y un sector de la piscicultura en acelerado desarrollo hacen que Noruega sea sumamente competitiva en los mercados internacionales. Por lo tanto, Noruega tiene interés ofensivo respecto de la liberalización del comercio del pescado y los productos de la pesca. La preocupación por los países en desarrollo ha constituido un tercer interés de Noruega. Aunque pueda parecer extraño citar esta cuestión como un interés "nacional" noruego, ha figurado de modo destacado en los debates del parlamento y puede verse en ello una manifestación de una política exterior de Noruega orientada en general al desarrollo, con la aspiración de constituir lo que algunos han denominado una "superpotencia humanitaria". En cambio, la posibilidad de conciliar esta política con los otros intereses, y la forma en que se supone que ha de equilibrarse con ellos, son asuntos más controvertidos.

Durante las negociaciones de la Ronda de Doha parece haber una influencia creciente de diversos sectores internos respecto de las posiciones que adoptan los Estados miembros. Mientras que en las negociaciones de la Ronda Uruguay se suponía que las autoridades nacionales utilizaban los acuerdos comerciales internacionales como un instrumento para la aplicación de reformas nacionales, en la Ronda de Doha parece haberse acentuado la influencia de entidades nacionales como las organizaciones de defensa de las importaciones y las exportaciones, los parlamentos, organizaciones de la sociedad civil y otros ministerios y organismos. Esto complica aún más el proceso de negociación, porque es más fácil poner en primer plano las vinculaciones transversales entre los problemas. Las vinculaciones entre los problemas desempeñan una función fundamental en muchos enfoques teóricos del estudio de las negociaciones internacionales, y también en los juegos a dos niveles. En principio pueden manifestarse tanto en el plano interno como en el internacional, y en la intersección entre uno y otro (las llamadas "vinculaciones sinérgicas").

En su original artículo titulado "*Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games*" ("Diplomacia y política interior: la lógica del juego a dos niveles"), Robert D. Putnam (1988) alega que en las negociaciones internacionales

la política interior y la exterior están fundamentalmente conectadas y se vinculan recíprocamente en múltiples formas. Su principal argumento es que el aspecto político de las negociaciones internacionales debe verse como un juego a dos niveles. En lugar de explicar la política exterior por causas puramente interiores ("segunda imagen"), o explicar la política interior por causas puramente internacionales ("segunda imagen invertida"), "conviene concebir las negociaciones internacionales como un juego a dos niveles". Putnam plantea una distinción analítica entre dos fases de este proceso. El primer proceso (Nivel I) se desarrolla en el plano internacional y se cumple entre delegaciones negociadoras. El segundo proceso (Nivel II) tiene lugar en el plano nacional y consiste en discusiones en cada parlamento acerca de si se debe o no ratificar el resultado de las negociaciones. Aunque esto puede no dar una descripción empírica correcta del desarrollo de los hechos, lo importante es la vinculación que se crea entre estos dos procesos. Según Putnam, las consultas y negociaciones en el plano nacional conducen a una posición inicial que debe adoptarse en el plano internacional, posición que puede resultar modificada pero que entonces debe volver al plano nacional para su ratificación. Putnam aduce que, si bien la negociación en el plano internacional puede afectar a la posición inicial adoptada a nivel interno, del mismo modo también las perspectivas de ratificación nacional pueden influir en las discusiones y negociaciones desarrolladas en el plano internacional. En realidad, la expectativa del rechazo en el plano nacional puede llevar a que las negociaciones se abandonen en el plano internacional sin ninguna intervención formal en el plano interno.

Otro aspecto importante de la influencia recíproca entre estos procesos es que cuando hay una superposición importante entre los posibles resultados de la negociación internacional y las posibilidades de ratificación nacional ello acrecienta las probabilidades de que se alcance un acuerdo en el plano internacional. Putnam da a esto el nombre de "fórmulas ganadoras", y para cada país la "fórmula ganadora" se define como "el conjunto de todos los acuerdos posibles (en el plano internacional) que 'ganarían', es decir, obtendrían la mayoría necesaria al someterse a una votación simple a favor o en contra". Los factores determinantes de la fórmula ganadora nacional, según Putman, son principalmente de orden interno, e incluyen las instituciones políticas del país, la distribución del poder, las preferencias y eventuales coaliciones nacionales y la estrategia seguida por el "Negociador Principal", que en el caso de Noruega es el Gobierno.

Noruega es una democracia constitucional. Formalmente, los asuntos internacionales son prerrogativa del poder ejecutivo, es decir, del Gobierno. Pero las facultades del Gobierno están modificadas por el principio del parlamentarismo, la práctica constitucional y el régimen jurídico. La versión noruega del parlamentarismo es negativa: los gobiernos tienen que ser aceptados por el Parlamento, pero no les es preciso obtener un voto de confianza positivo. También se exige que el Gobierno celebre consultas con el Parlamento antes de entablar negociaciones, y algunas veces durante ellas, a fin de obtener apoyo mayoritario para los tratados importantes.



Hay seis partidos políticos representados en el parlamento: la Izquierda Socialista, el Centro, los Laboristas, los Liberales, el Partido Popular Cristiano, los Conservadores y el Partido Progresista. Desde las primeras tentativas de poner en marcha una nueva ronda de negociaciones en Seattle, en 1999, hasta el presente, Noruega ha tenido cuatro Gobiernos diferentes, y tres de ellos han sido minoritarios.

El objetivo declarado fundamental de esos cuatro gobiernos en las negociaciones sobre la agricultura siempre ha sido salvaguardar un margen de maniobra en la política agrícola utilizando las medidas necesarias para mantener la viabilidad de la producción agropecuaria en todo el país. Esto ha sido calificado también como el “mandato” del Parlamento. Sin embargo, lo que esto significa en la práctica en términos de gasto público y política agrícola varía entre un partido y otro. Los tres partidos más críticos respecto de la política agrícola actual (el Partido Progresista, el Partido Conservador y ciertos sectores del Partido Laborista) no logran formar una alianza acerca de la agricultura debido a la división tradicional entre la izquierda y la derecha en la política de Noruega. Es esa línea divisoria la que determina la composición y la formación del Gobierno. Las coaliciones gubernamentales que incluyen al Partido del Centro (antes denominado Partido Agrario) parecen dar prioridad a la agricultura frente al AMNA. Las diferencias entre las posiciones básicas de los partidos en materia de política agrícola, y también la ponderación entre los intereses ofensivos y los defensivos, influyen por lo tanto en las decisiones del Gobierno. Durante las negociaciones, el Partido Progresista, el Partido Conservador y algunas veces el Partido Laborista han sostenido en varias ocasiones que una insistencia excesiva en posiciones defensivas en materia agrícola podría resultar contraproducente para los intereses ofensivos sobre el AMNA. La pesca y los productos de la pesca han tenido un papel prominente, desde el primer momento, en las posiciones de negociación de Noruega, tal vez como el más importante de los intereses ofensivos del país en materia de AMNA. Sin embargo, los intereses de Noruega respecto de la agricultura y el AMNA parecen contradictorios a muchos países en desarrollo, sobre todo el G-20 y el AMNA-11. Los partidos más reformistas destacan en el parlamento las contradicciones entre las posiciones de Noruega y las preocupaciones de los países en desarrollo. Además, las ONG noruegas dedicadas al medio ambiente y al desarrollo están divididas sobre la cuestión. Algunas plantean sus argumentos con una perspectiva propia del G-20 y otros con la del G-33, y aducen que esos principios son universales y, por ende, también deben valer para Noruega.

A pesar de sus diferencias, los cuatro Gobiernos han seguido aproximadamente la misma estrategia de negociación: defender en las negociaciones todos los intereses ofensivos y defensivos de Noruega, incluyendo la total liberalización del AMNA y la mayor protección posible en la agricultura. Las compensaciones y el proceso horizontal referentes al todo único habrán de determinarse principalmente por los principales protagonistas (es decir, el G-7). Como pequeño país, por lo tanto, importa a Noruega que los demás conozcan dónde residen sus problemas y sus preocupaciones especiales, y también adoptar una actitud constructiva y creativa en las negociaciones.

En julio de 2008, sin embargo, Noruega pareció más o menos dispuesta a aceptar lo que por un momento varios países pensaron que constituía un acuerdo sobre las modalidades. En síntesis, las modalidades propuestas representaban una transacción aceptable entre los intereses ofensivos y defensivos y también las preocupaciones referentes al desarrollo (el PDD). El resultado se consideraba sumamente problemático para la agricultura, pero hasta el Partido del Centro aceptó el acuerdo, con alguna oposición interna. La fórmula se consideraba aceptable respecto del AMNA, aunque esas discusiones no llegaron tan lejos como muchos habían esperado, soslayando algunas cuestiones fundamentales, como las sectoriales. Sin embargo, la asociación de agricultores deseaba que el Gobierno rechazara la propuesta, y vio con satisfacción que en definitiva no hubiera acuerdo. Algunas ONG noruegas apoyaron los argumentos de la India para rechazar el acuerdo (el mecanismo especial de salvaguardia) y también adujeron que el AMNA era demasiado ambicioso para los países en desarrollo. Sobre todo, sin embargo, el paquete era aceptable por lo que podría calificarse como los intereses de primer orden para Noruega en las negociaciones de la OMC: el afianzamiento y el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio. Éste tal vez haya sido desde el primer momento el “interés nacional” más importante. Noruega es un país pequeño y de economía muy abierta y orientada al exterior, y el sistema multilateral de comercio ofrece normas comunes para los intercambios mundiales y asegura el acceso de los bienes y servicios noruegos a los mercados de los demás países en condiciones no discriminatorias. El sistema de la OMC se considera el pilar básico del comercio internacional y representa tal vez el interés nacional más importante para Noruega.

(c) Profesor Carsten Daugbjerg, Universidad de Aarhus (Dinamarca)

Observaciones sobre las intervenciones del Sr. Kim y el profesor Langhelle

La exposición de Dan Kim señaló el papel que cumple la reforma de la política agrícola como factor en la crisis de los alimentos. Ya se han publicado diversos informes sobre la causa de esa crisis, pero el profesor Daugbjerg dijo que, por lo que él conoce, pocos o ninguno de ellos ofrecen análisis de los efectos de la reforma de la política en la crisis alimentaria. Por lo tanto, la principal contribución del trabajo de Kim consiste en apuntar a la reforma de la política agrícola.

El profesor Daugbjerg dijo que veía con algún escepticismo la ilustración de la hipótesis de la liberalización total del mercado, diciendo que no comprendía del todo por qué una liberalización completa del mercado mundial habría de acrecentar la oferta. Puede ocurrir así a largo plazo, si el mejor acceso a los mercados hace que se desarrollen nuevas posibilidades de producción; pero a corto y mediano plazo la liberalización pondría fin a cierta producción subvencionada y de ese modo reduciría su volumen y en consecuencia acrecentaría los precios. Debe recordarse que muchas veces las subvenciones se crean para mantener una producción que no sería rentable sin ellas.



La idea básica de las negociaciones de la OMC sobre el comercio agrícola consiste en sustituir la ayuda interna por otras categorías que causan menos distorsión del comercio. El principal efecto de la Ronda Uruguay fue sustituir subvenciones nacionales por medidas que causan menor distorsión en el comercio. En otras palabras, hizo que se desplazara la ayuda interna del compartimento ámbar al compartimento azul. Durante las negociaciones sobre agricultura de la Ronda de Doha se ejercen presiones tendientes a que la ayuda interna pasen al compartimento verde, que corresponde a medidas que “no tienen efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o, a lo sumo, los tienen en grado mínimo”. Tales pagos estarían desconectados de la producción y, a diferencia de los pagos del compartimento ámbar y el compartimento azul, no requerirían producción. En igualdad de condiciones, ese cambio de compartimento probablemente reduciría la producción acrecentando los precios. En cambio, los pagos del compartimento ámbar y del compartimento azul mantendrían la producción.

Los ejemplos históricos, como la política de la UE en materia de azúcar a comienzos del decenio de 1970, muestran que la introducción o el aumento de la ayuda agrícola puede provocar un rápido aumento de la producción. El aumento de la producción agropecuaria de China puede adjudicarse a la reciente introducción de ayuda agrícola.

Siendo así, ¿da argumentos la crisis alimentaria para una liberalización del comercio agrícola, más concretamente la supresión de la ayuda, o da argumentos para el mantenimiento de ésta? En la UE hay quienes aducen que la crisis alimentaria demuestra la necesidad de mantener la ayuda agrícola.

La exposición de Oluf Langhelle es un interesante estudio sobre la forma en que actúa un pequeño país en las negociaciones multilaterales y la forma en que esas negociaciones limitan los márgenes para la defensa de los intereses nacionales, particularmente en una situación en que existen en tales Estados intereses divergentes. Se aplica el modelo de Putnam sobre el juego a dos niveles. Numerosos estudios han demostrado que se trata de una perspectiva teórica útil en las situaciones relativas a negociaciones internacionales.

Sin embargo, el profesor Daugbjerg dijo a que a su juicio el modelo ofrece más posibilidades que las que demuestra este estudio. Por ejemplo, podría aplicarse para analizar más a fondo la forma en que el negociador noruego actúa simultáneamente en los dos niveles: el nacional y el internacional. También podría aplicarse para analizar de qué forma utiliza la evolución de la situación de las negociaciones internacionales y las relaciones de poder en ese plano para influir en las discusiones sobre la posición negociadora de su país. ¿Cómo utiliza el negociador noruego la fórmula ganadora como recurso en las negociaciones internacionales? Putnam, basándose en la obra de Schelling, predice que los Estados que disponen de fórmulas ganadoras pequeñas pueden convertirlas en un recurso de negociación, mientras

que los países que cuentan con grandes fórmulas ganadoras se encuentran en una posición más débil.

La bibliografía sobre el juego a dos niveles presenta una fuerte tendencia a concentrarse en los órganos legislativos al abordar el tema de las “instituciones nacionales”. El profesor Daugbjerg dijo que en el estudio presentado por el profesor Langhelle hace falta ampliar el concepto de “institución nacional” para incluir también instituciones corporativas y los procesos políticos que se desarrollan en su seno. El Gobierno de Noruega parece disponer de un amplio margen de maniobra, lo que, según dijo el profesor Daugbjerg, se explica por la circunstancia de que las organizaciones defensoras de intereses sectoriales parecen estar más bien divididas en materia de política comercial. El estudio también plantea la cuestión de las relaciones entre los departamentos gubernamentales. ¿Cuáles son las relaciones de poder entre los Ministerios de Agricultura, de Pesca y de Relaciones Exteriores o Comercio Exterior? El orador dijo que el Ministerio de Agricultura de Noruega no está en condiciones de llegar a actuar con poder de veto.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

La primera observación recibida del público se refirió a la exposición de Dan Kim. El orador hizo hincapié en la necesidad de apuntar más enérgicamente a las reformas en países ricos. Sugirió que uno de los problemas relativos a la eficiencia de los mercados de productos alimenticios se relaciona con el acuerdo inconcluso de la Ronda Uruguay. En esa Ronda no se hizo suficiente hincapié en la reducción de la ayuda interna y la protección arancelaria en los países ricos. Lo mismo sigue ocurriendo en las negociaciones de la Ronda de Doha. Otro problema citado fue el de las menores posibilidades de efectuar compensaciones en esta ronda. Los países desarrollados han hecho escasos reajustes de su política agrícola, mientras que los países en desarrollo han reducido voluntariamente su protección arancelaria en el AMNA. En consecuencia, los dos grupos tienen posiciones distintas y difíciles de conciliar en un nuevo acuerdo. El mismo orador manifestó dudas sobre la posibilidad de que los países ricos hagan cambios suficientes en su política agrícola nacional. Los países que otorgan ayuda más importante, como los miembros del G-10, son los menos dispuestos a aplicar las reformas que hacen falta para crear los mercados eficientes cuya necesidad indicó Dan Kim en su exposición.

Otro participante desarrolló esta observación. Sugirió que la duración de la ronda actual llevaba a que hubiese escaso dinamismo, y dijo que no había esperanzas de un resultado acorde con los alcanzados en la Ronda Uruguay. Dan Kim respondió declarándose de acuerdo con la sugerencia de que hacían falta más reformas y habría de transcurrir tiempo antes de que fuesen políticamente aceptables. También sugirió que los altos precios de los alimentos eran un buen punto de partida para aplicar nuevas reformas. Reconoció que los agricultores, por ejemplo en los Estados Unidos,



tendrían dificultades para aceptar su propuesta de reformas. Desde el punto de vista económico es importante destacar que únicamente las reformas totales darían resultados generales en el mercado de los productos alimenticios. Otros participantes señalaron que la política agrícola de los países ricos tiene otros objetivos distintos además de la producción de alimentos: por ejemplo, objetivos relacionados con la política social y el desarrollo rural en general.

La seguridad alimentaria nacional fue el punto de partida de otro orador. Sugirió que muchos países, ricos y pobres, deseaban proteger su mercado interno a fin de asegurar las entregas de alimentos a lo largo del tiempo. Actualmente hay países pobres que producen alimentos a precios inferiores a los del mercado mundial. La producción interna, por lo tanto, constituye en muchos países una cuestión de necesidad. Un modo de responder a ello se relaciona con la necesidad de normas contra las limitaciones de la exportación. Si ya existieran normas de ese tipo, la crisis habría podido evitarse. Esto dio lugar a otra respuesta: una renegociación del acuerdo habría dado a los países pobres mejores posibilidades de producir ellos mismos alimentos suficientes.

La última respuesta procedente del panel fue que los efectos de las reformas son difíciles de predecir. Sin embargo, la crisis constituye una posibilidad. La crisis puede provocar alzas de los precios que, a su vez, pueden dar lugar a una mayor producción de nuevos productores o de productores más eficientes.

3. Conclusiones y camino a seguir

La sesión demostró la complejidad de las negociaciones de la OMC. Los negociadores deben tener en cuenta los cambios en las relaciones de poder, no sólo en el plano internacional, entre países en desarrollo y países desarrollados, sino también en el plano nacional entre diversos sectores de interés dentro de los países. Además, la sesión ilustró que, por un lado, las reformas fragmentarias pueden tener consecuencias no deseadas y contraproducentes, pero por otro lado las reformas generales pueden causar mayores dificultades en el proceso de aplicación y adaptación a las condiciones del nuevo marco.



La transparencia como instrumento de política



Moderador

Sr. Mark Halle – Director de Comercio e Inversión, Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IIDS)

Oradores

Profesor Robert Wolfe – Queens' University, Canadá

Sr. Ron Steenblik – Analista principal de política comercial, Dirección de Comercio y Agricultura de la OCDE

Sr. Christophe Bellman – Director de Programas, Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible (ICTSD)

Sr. Pablo Klein – Consejero, Misión Permanente de México ante la OMC

Organizado por

IISD – Europa

Informe redactado por

IISD – Europa

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 11.15 - 13.15 h



Resumen

La transparencia es uno de los principios más importantes en materia de política comercial. Es fundamental para el derecho administrativo angloestadounidense y se establece como principio en todos los Acuerdos de la OMC. Pero en su aplicación no funciona todo lo bien que podría.

Los Miembros de la OMC deben respetar sus obligaciones lo mejor posible. Es importante que lo hagan: una de las ventajas de los acuerdos comerciales es que reducen la incertidumbre en cuanto a la política futura para los interlocutores comerciales y los agentes económicos. Si nadie sabe cuál es la política, ésta no puede tener ese efecto. Ya no basta con publicar simplemente listas arancelarias, aunque ello sigue siendo una forma esencial de transparencia. Ahora los interlocutores comerciales necesitan tener información sobre una amplia gama de medidas nacionales que pueden afectar de forma discriminatoria al flujo de transacciones a través de las fronteras. Por consiguiente, esas medidas nacionales están cada vez más sujetas a obligaciones en el marco de la OMC. La transparencia puede ser fundamental para distinguir entre una reglamentación legítima (compatible con las normas de la OMC) y otra ilegítima (incompatible con ellas).

Este grupo de debate examinó las siguientes preguntas: ¿Por qué es la transparencia un importante instrumento de política? ¿En qué pueden utilizar mejor los Miembros de la OMC la transparencia que las negociaciones o la solución de diferencias? ¿Cómo determina este principio institucional las relaciones entre los agentes del sistema de comercio de modo conveniente? ¿Quién necesita información y en qué ámbito se la ha de utilizar?

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Profesor Robert Wolfe, Queens' University (Canadá)

El profesor Wolfe situó la deliberación en su contexto exponiendo la evolución de los conceptos de transparencia. Observó a título de introducción que, según ha escrito Pascal Lamy, los Acuerdos de la OMC contienen no menos de 157 obligaciones diferentes en materia de notificación. En el glosario de la OMC, una "notificación" se define como una "obligación en materia de transparencia en virtud de la cual los gobiernos de los Miembros deben informar al órgano competente de la OMC sobre sus medidas comerciales en caso de que éstas pudieran tener un efecto sobre otros Miembros". Estas prescripciones son todas inherentemente ambiguas, ya que obligan a los Miembros a notificar algo que a su juicio otros Miembros podrían considerar negativo, desde una nueva norma sobre inocuidad de los alimentos hasta el nivel de las subvenciones a los agricultores. Pero es forzoso plantearse la interrogante: ¿son realmente esenciales estas notificaciones cuando tantas obligaciones se refieren ahora a actividades que se realizan "de fronteras para dentro", donde los interlocutores comerciales no pueden verlo sin la notificación? Las notificaciones que se hacen son desalentadoras en algunas esferas (subvenciones) y excelentes

en otras (inocuidad de los alimentos). ¿Por qué son superficiales los debates en algunos comités (subvenciones) mientras que en otros son evidentemente una fuente de información (inocuidad de los alimentos)?

El profesor Wolfe se refirió a tres "generaciones" de transparencia:

Generaciones	Principio
1 Derecho a saber	Acceso a la mayoría de los trámites y expedientes de la administración oficial
2 Transparencia selectiva	Información organizada para procurar objetivos determinados
3 Transparencia de colaboración	Nuevas tecnologías que combinan la información de las dos primeras generaciones con una nueva orientación basada en el interés del usuario.

La transparencia, aplicada con inteligencia, puede lograr objetivos de la política oficial con mayor rapidez y a menor costo que la reglamentación. Por vía de ejemplo, el profesor Wolfe mencionó problemas que se plantearon respecto de los primeros vehículos utilitarios deportivos fabricados en América del Norte, que tenían tendencia a volcar al tomar curvas a alta velocidad. En lugar de tratar de resolver ese problema mediante una reglamentación, la Administración Nacional de Seguridad de las Carreteras se limitó a exhibir avisos con sus evaluaciones del peligro de vuelco, y el sector de producción se hizo cargo del problema en breve plazo.

El orador comparó seguidamente las notificaciones de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y las de subvenciones al Comité del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Comité SMC). Las notificaciones de MSF, según dijo, eran más oportunas y al mismo tiempo más precisas. Probablemente se relacionara el éxito de las notificaciones sobre MSF con el hecho de que hubiera un organismo gubernamental designado al que se había otorgado la facultad de aplicar la medida, notificar su aplicación y responder a las consultas. En cambio, la obtención de datos sobre las subvenciones y la información a su respecto son más difusas. El profesor Wolfe no podía ofrecer una solución general para resolver el problema, pero planteó algunas sugerencias. Como primera medida, dijo que la OMC debería examinar las obligaciones en materia de transparencia en los comités y en las nuevas negociaciones, y suministrar mejores formularios para las notificaciones y organizar mejor las discusiones en los comités. Además, podría facilitarse la tarea dando mayor claridad a lo que corresponde notificar y directrices sobre la estimación de las subvenciones industriales.

(b) Ron Steenblik, Analista Superior de Política Comercial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Ron Steenblik se refirió a la cuestión particular de la



transparencia en la notificación de subvenciones. Dijo que en materia de subvenciones la transparencia apunta a varios fines. En primer lugar es necesaria para aplicar con eficacia los acuerdos en vigor en la materia, y en especial para lograr condiciones equitativas. Los Miembros de la OMC que tienen una gran economía poseen los recursos necesarios para vigilar las subvenciones industriales de los demás países, mientras que no ocurre lo mismo con los pequeños países. Existe, por lo tanto, un aspecto de interés común en que se facilite información sobre las subvenciones en uno de los idiomas oficiales de la OMC, porque con ello se reduce para cada país la necesidad de destinar recursos a la vigilancia de todos los demás. Hay también una utilidad para los gobernantes porque la información genera investigaciones y los análisis que de ello resultan se aprovechan en las decisiones internas y para la adaptación y el perfeccionamiento de disciplinas internacionales. El Sr. Steenblik señaló como ejemplo los numerosos estudios en que se han analizado las tendencias y los efectos de la ayuda a la agricultura desde la publicación por la OCDE, a mediados del decenio de 1980, de sus estimaciones ESP y ESC.

Pero los datos internacionalmente comparables en materia de subvenciones también resultan útiles por otro motivo: facilitan las nuevas negociaciones sobre las disciplinas. Tanto en la agricultura como en la pesca, el desarrollo de datos internacionales sobre las subvenciones precedió a las negociaciones sobre las disciplinas de la OMC. ¿No podría haber disciplinas probables en el futuro en otros sectores? Una posibilidad muy firme se refiere a los combustibles fósiles, por el papel que su utilización desempeña como factor del cambio climático mundial. En ese caso, es este el momento de empezar a pensar en quién podría poner en marcha la compilación de informaciones sobre subvenciones a los combustibles fósiles, y de qué modo.

Una medida de reforma posible para mejorar la transparencia respecto de las subvenciones consiste en mejorar la calidad y la cantidad de la información suministrada a la OMC. La Iniciativa Mundial sobre las Subvenciones (*Global Subsidies Initiative*, GSI) ha propuesto un nuevo modelo para las notificaciones de subvenciones a la OMC a fin de resolver algunos de los problemas propios de la notificación de subvenciones que contribuyen a su bajo nivel de cumplimiento. Ese modelo ha demostrado sus posibilidades de mejorar la información sobre las subvenciones. En 2008, el Instituto de Investigación y Ciencias Financieras ("FiFo") de la Universidad de Colonia (Alemania) aplicó el modelo de la GSI utilizando el caso de Alemania. En lugar de las 11 subvenciones notificadas por Alemania respecto de 2006 (con un valor total de 1.250 millones de euros), el estudio identificó, con criterio prudente, 180 programas de subvenciones específicas que deberían haberse notificado (por un total de 10.800 millones de euros). Sin embargo, Alemania no es, por cierto, el único país que informa de modo incompleto a la OMC acerca de sus subvenciones. Se estima que sólo la mitad de los Miembros de la OMC notifican sus subvenciones de manera regular.

(c) Christophe Bellman, Director de Programas del Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)

Christophe Bellman se refirió a tres puntos principales. En primer lugar, expuso los problemas que se plantean a los Miembros de la OMC respecto de la transparencia y la notificación. Dijo que sin una información completa sobre las medidas resulta difícil elaborar un cuadro completo de la naturaleza y el alcance de la intervención gubernamental en la economía. Una parte del problema respecto de las actuales prescripciones de la OMC en materia de notificaciones, cuyo número es de unas 175 sólo para los bienes, consiste en que constituyen complementos de acuerdos en vigor. Sin embargo, la información también se necesita a los efectos de las negociaciones sobre acuerdos vigentes y futuros. Los países muchas veces negocian a oscuras.

En segundo lugar, el Sr. Bellman se refirió a la importancia de la transparencia en relación con las negociaciones. Existe una correlación entre el nivel de la información de que se dispone y la forma en que los países abordan la negociación. Cuando se cuenta con escasa información, los países tienden más a retraerse o adoptar una actitud defensiva. Además, la calidad de la información disponible afecta a la calidad de los resultados negociados. Las negociaciones que se basan en información imperfecta pueden desembocar en resultados y decisiones de baja calidad.

En tercer término, el Sr. Bellman se refirió a lo que haría falta para mejorar la transparencia. Señaló las limitaciones de la OMC y de otras organizaciones intergubernamentales en esta esfera. Por ejemplo, desde el punto de vista de un exportador hace falta un panorama general de las disposiciones sobre acceso a los mercados. Tal cosa incluye no solamente aranceles, subvenciones y normas (prescripciones de MSF u obstáculos técnicos al comercio), sino también normas privadas que funcionan de hecho como obligatorias para muchos exportadores. La información sobre tales tipos de normas está mucho más allá del alcance de la OMC. Además, los Miembros muchas veces no desean revelar detalles de sus medidas.

Esto sugiere una función importante y complementaria de las instituciones independientes en el suministro de información adicional. En materia de subvenciones, el orador citó el ejemplo de la organización no gubernamental *farmsubsidies.org*, que facilita amplia información sobre las subvenciones agrícolas europeas, que va mucho más allá de lo que es probable encontrar en las notificaciones oficiales.

(d) Pablo Klein, Consejero, Misión Permanente de México ante la OMC

Pablo Klein, ex Presidente del Comité SMC de la OMC, elogió el modelo de notificación de subvenciones de la GSI, pero subrayó la necesidad de crear nuevos incentivos y disciplinas dentro del marco de las normas del Acuerdo SMC para mejorar las notificaciones. Ello podría lograrse asegurando la



certidumbre jurídica respecto de ciertos programas, o aplicando sanciones eficaces por la omisión de notificar.

El orador sugirió que se volviera a crear una categoría de subvenciones "de luz verde", como la que existió en virtud del artículo 8 del Acuerdo SMC que expiró en 1999, y que estableciera una categoría de subvenciones no recurribles. Esa categoría tenía que notificarse antes de su aplicación para que los Miembros pudiesen evaluar su conformidad con las prescripciones de la categoría de "luz verde". El artículo 8 no era una exención incondicional, ni un cheque en blanco para subvencionar. Las subvenciones "de luz verde" del artículo 8 podían ser impugnadas, aunque se les aplicaba un umbral más alto. También eran objeto de la vigilancia del Comité respecto de su correcta clasificación y sus efectos para los demás Miembros.

El orador también dijo que apoyaba la idea de que las sanciones por el incumplimiento de la notificación deberían ser claras. Hay una presunción de existencia de perjuicio grave en los casos de subvenciones no notificadas o subvenciones cuya información no cumple la norma del párrafo 3 del artículo 25. Debería ampliarse la facultad de las autoridades de formular determinaciones que dieran lugar a derechos compensatorios sobre la base de "los hechos de que se tenga conocimiento", sobre todo cuando el gobierno otorgante se negase a colaborar en una investigación.

El Sr. Klein sugirió ampliar la definición de las subvenciones sujetas a notificación de modo que la determinación acerca de si una subvención es o no recurrible quedase librada al Comité SCM en lugar de estar librada a la discrecionalidad del Miembro que la otorga. Esto no sería viable sin un umbral cuantitativo por debajo del cual las subvenciones no tuvieran que notificarse, ni tampoco si pudieran quedar exentas algunas categorías, como los programas de seguridad social.

Por último, el Sr. Klein exhortó a fomentar un clima en el que los gobiernos tuvieran mejor disposición en cuanto a entablar discusiones abiertas acerca de tales programas.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Abrió la deliberación una pregunta polémica y retórica acerca de si alguien se preocupa verdaderamente por las subvenciones industriales, incluidas las otorgadas por organismos regionales. "¡Sí!", fue la respuesta resonante de casi todos los demás asistentes. Como prueba de la actitud más bien calma que suscitaban muchas subvenciones, se observó que el Acuerdo SMC dio un incentivo, hasta que expiró al final de 1999, para la notificación previa de ciertas subvenciones mencionadas en el artículo 8 al estipular que su notificación las hacía no recurribles. Se trataba de subvenciones para la investigación y desarrollo, la atenuación de los efectos en el medio ambiente y objetivos de desarrollo regional. Sin embargo, durante los cinco años en que el artículo 8 permaneció en vigor, ni siquiera un solo país notificó una subvención para obtener esa protección.

Otros participantes destacaron que la transparencia es el fundamento de la buena gestión. La información en su bien público, y en principio debería ofrecerse del modo más eficaz y de menor costo, por ejemplo, a través de una fuente centralizada. Los gobiernos, en lugar de tener que justificar por qué una información se ha de hacer pública, deberían tener que justificar, con las eventuales excepciones en los casos en que el secreto es válido y necesario, por qué retienen datos.

Una información franca acerca de la política comercial es un importante problema para la Secretaría de la OMC, ya que numerosos países a menudo no informan ni siquiera de sus datos comerciales básicos y relativamente menos polémicos. Tal vez la OMC debiera renunciar a la idea del todo único (nada queda convenido hasta que todo lo está) y concentrar sus esfuerzos en "poner la casa en orden" incluso sobre la cuestión de las subvenciones. Durante el debate de alto nivel del Foro Público de la OMC de este año, Pascal Lamy se mostró crítico respecto de la idea de que la liberalización comercial regional pudiera sustituir de algún modo el multilateralismo, preguntando "qué han hecho los ACR para someter las subvenciones a disciplinas". Para que se logren adelantos respecto de las subvenciones es preciso que haya partidarios de la transparencia de las subvenciones y su reforma dentro de cada uno de los países Miembros.

Una mayor transparencia a nivel interno representaría la base para una mejor información a las organizaciones intergubernamentales. Podría alentarse a los gobiernos a que dictaran leyes y estableciesen procedimientos que obligaran a los organismos gubernamentales, las administraciones provinciales y las empresas a informar a un órgano nacional central. El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC), por ejemplo, contiene obligaciones de los gobiernos respecto de procedimientos internos. Esa posibilidad debería estudiarse más a fondo.

Algunos participantes concluyeron que la única forma diferente de lograr progresos significativos respecto de la transparencia sería mediante los informes independientes de organizaciones como el GSI. El modelo propuesto por el GSI para la notificación de las subvenciones se reconoció como una medida práctica encaminada a mejorar la información, y su aplicación al caso de Alemania tuvo un importante efecto de demostración. Hubo una exhortación a que se efectuaran nuevas notificaciones extraoficiales.

3. Conclusiones y camino a seguir

Las prescripciones sobre transparencia podrían dar una respuesta a la realidad de la "información imperfecta": sería conveniente para todos que los interlocutores abordasen el problema de la información asimétrica. En ciertas condiciones, el suministro de información puede ser un instrumento más eficaz que la imposición formal de normas de comportamiento precisas. Sin embargo, la eficacia de este instrumento tiende a depender de la forma en que se comunica la información y se la



utiliza por los Miembros, y no de que se ponga o no al alcance del público.

Frente a ello, la OMC podría:

- adoptar mejores procedimientos que redujeran las incertidumbres sobre lo que debe informarse y mejorasen las calidad y cantidad de la información suministrada;
- organizar incentivos y sanciones para asegurar el debido cumplimiento de las notificaciones e informes; y
- presentar la información (por ejemplo, en el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales y en las sesiones de negociación) en formatos de más fácil uso, que ofrezcan datos mejor agregados y analizados, o que reúnan la información de modo que resulte útil para los agentes económicos, por ejemplo, presentando datos detallados sobre las condiciones de acceso a los mercados entre los países.

Habida cuenta de las dificultades que se plantean a la Secretaría de la OMC para mejorar la transparencia, que resultan de la sensibilidad de los Miembros, esa laguna irá

llenándose cada vez más por organizaciones independientes mediante notificaciones extraoficiales y bases de datos sobre las medidas sectoriales y de los países.

El IIDS ha propuesto organizar un seminario conjunto con la OMC sobre el mejoramiento de la transparencia. Entre las posibilidades que podrían ser objeto de discusión figuran las siguientes:

- la modificación del formato de las notificaciones;
- ampliar el análisis de la política sobre subvenciones en el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales;
- ofrecer a los países en desarrollo creación de capacidad para mejorar sus posibilidades de analizar y notificar datos sobre subvenciones; y
- modificar algunas de las normas que rigen las notificaciones, estableciendo sanciones más severas para los países que omitan cumplirlas y fortaleciendo las disciplinas para determinados sectores o tipos de subvenciones.



Cooperación Sur-Sur e integración regional: perspectiva de género



Moderadora

Sra. Graciela Rodríguez – Coordinadora Global de International Gender and Trade Network (IGTN)

Oradores

Sra. Mariarosaria Iorio – Jefa de la Oficina de la IGTN en Ginebra

Sra. Luisa Rodríguez – Centro del Sur

Sra. Esther Busser – Confederación Sindical Internacional

Organizado por

IGTN

Informe redactado por

IGTN

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 9.00 - 11.00 h



Resumen

En la sesión de la IGTN se destacaron las interrogantes sistémicas planteadas por el consenso de Washington desde una perspectiva de cooperación Sur-Sur y de género. El consenso de Washington, aplicado como una alternativa de desarrollo, no ha dado lugar a la creación de riqueza sino a un mayor debilitamiento de la capacidad nacional de producción de los países en desarrollo y los países menos adelantados. Al alentar el retiro del Estado de la economía, también afectó negativamente a los esfuerzos de la mujer para mejorar la situación en que se encuentra en el plano social y económico. Este contexto macroeconómico debe interpretarse también junto con el actual desequilibrio de las normas comerciales mundiales y la proliferación de acuerdos comerciales Norte-Sur. El sistema multilateral de comercio en vigor se enfrenta con los problemas de la proliferación de acuerdos Norte-Sur y el estancamiento de las negociaciones de la Ronda de Doha para el Desarrollo. Mientras tanto, los acuerdos Norte-Sur han desacelerado la cooperación Sur-Sur y la integración regional, a la vez que en muchos casos eliminaron normas comerciales multilaterales destinadas a reequilibrar la situación.

Los panelistas destacaron los problemas relacionados con la política y las limitaciones a la realización de la cooperación Sur-Sur y la integración regional desde el punto de vista de los movimientos sociales, incluidos los sindicatos, así como con una perspectiva de género. Los problemas de futuro señalados por los participantes se encuentran al término del resumen de la sesión.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Mariarosaria Iorio, Jefa de la Oficina de la IGTN en Ginebra

Mariarosaria Iorio recordó que una mejor cooperación e integración económica regional ha formado parte de los esfuerzos de los países en desarrollo encaminados a lograr un mejor equilibrio de los sistemas de comercio internacional, financiero y monetario durante los últimos 40 años. La cooperación Sur-Sur también se ha considerado durante muchos años un método para responder a las actuales desigualdades de la economía mundial.

Los esfuerzos encaminados a la integración económica regional se remontan a los decenios de 1970 y 1980. Después de eso surgió una segunda generación de integración regional y cooperación Sur-Sur. Sin embargo, en la mayor parte de los casos esa cooperación se vio limitada por lo general a la integración económica y no política. En diversas regiones en desarrollo los países han adoptado medidas concretas para volver a poner en marcha procesos de integración al mismo tiempo económica e institucional.

El actual estancamiento del sistema multilateral de comercio plantea nuevos desafíos, en particular respecto de la cooperación Sur-Sur y los procesos de integración regional.

La moderadora formuló las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los problemas que se plantean a los protagonistas que participan en la promoción de la cooperación Sur-Sur en el contexto multilateral mundial de estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales?
- ¿Hasta qué punto puede la integración regional dar soluciones nuevas a los problemas sociales y de desarrollo, incluidos los de género?
- ¿Cuáles son los problemas que preocupan particularmente desde el punto de vista de la perspectiva de género?

(b) Luisa Rodríguez, Centro del Sur

Luisa Rodríguez expuso una crítica del modelo de desarrollo basado en el consenso de Washington, incluidos el comercio bilateral y subregional, los acuerdos sobre inversiones y las negociaciones comerciales en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Recordó los 10 principios del consenso de Washington: disciplina fiscal, replanteo de las prioridades en materia de gasto público, reforma tributaria, liberalización de los tipos de interés, competencia en los tipos de cambio, liberalización del comercio, liberalización de las inversiones extranjeras directas, privatización, desregulación, y derecho de propiedad.

Durante el decenio de 1980 estos principios orientaron el asesoramiento prestado por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y fomentaron una reducción del papel cumplido por el Estado en la economía a través de la eliminación de organismos de comercialización, subvenciones y otros métodos similares. Frente a la política de sustitución de importaciones y planificación centralizada, la retracción del Estado se había considerado necesaria para alentar la recuperación financiera y económica de América Latina. Estos principios se desarrollaron respondiendo a la crisis financiera y económica latinoamericana del decenio de 1980.

El elemento de liberalización del comercio incluido en el consenso de Washington fomentó la eliminación de las restricciones cuantitativas y los regímenes de licencias, junto con la utilización de aranceles bajos y armonizados. La competencia de las importaciones y la mayor proporción de la exportación en el PIB han dado lugar a precios más bajos para los consumidores, la intensificación del crecimiento y el aumento de los ingresos.

Lamentablemente, esta política dio lugar a inestabilidad social y política al mismo tiempo que acentuó el deterioro de los mercados de trabajo regionales.



- i) El crecimiento orientado por las exportaciones y la apertura del comercio no produjeron necesariamente una reducción de la pobreza

El aumento de las exportaciones y la apertura del comercio en América Latina no dieron lugar al crecimiento ni a la reducción de la pobreza. Por el contrario, varios estudios han indicado que el crecimiento económico fue mayor en América Latina en el período comprendido entre los decenios de 1950 y 1980 que en el de 1990. Los beneficios resultantes de la mayor apertura comercial no se distribuyeron equitativamente entre los países ni dentro de ellos. Los países que sufrían limitaciones de la oferta se vieron en desventaja para aprovechar cabalmente esos beneficios. En general, la aplicación de esta política en América Latina dio lugar a una mayor desigualdad de los ingresos.

A diferencia de sus países anfitriones, las empresas transnacionales participantes en la elaboración y transporte de productos agropecuarios, alimenticios y minerales se beneficiaron de la apertura económica y comercial al acentuarse la concentración de los mercados en los sectores mencionados. En muchos casos este fenómeno careció de los efectos secundarios que solían esperarse de las inversiones extranjeras. Además, los productores locales tuvieron una disminución de sus beneficios y una baja de los precios de sus productos en fábrica.

- ii) Falta de dimensión social y política

El asesoramiento prestado sobre la base del consenso de Washington también carece de mecanismos que permitan contrarrestar las crisis sociales y políticas. En el interior de los países los interesados veían en esa política un asesoramiento extranjero con el que no se identificaban y que suponía costos de reajuste superiores a sus beneficios. En la mayor parte de los casos se puso en duda la capacidad del Estado para atender el costo del reajuste. La apertura de los mercados hizo más vulnerables a los países frente a las perturbaciones económicas, como se vio entre 1994 y 1999 cuando 10 países latinoamericanos de ingresos medios, entre ellos la Argentina y Venezuela, se vieron enfrentados con una creciente inestabilidad financiera, social y política.

- iii) Efectos de las reformas en los mercados de trabajo

Como no había otros sectores que pudiesen absorber el empleo, la mano de obra no calificada (principalmente las mujeres dedicadas a la agricultura) se vio particularmente afectada por los programas de reajuste. Como consecuencia directa de ello, en toda la región se acentuaron el desempleo y el trabajo informal, así como el deterioro de la situación socioeconómica. Sin embargo, las pruebas indican que antes de abrir los mercados a las inversiones extranjeras y la competencia de las importaciones hacían falta instituciones y políticas nacionales que pudieran hacer frente a las desigualdades, fomentar un crecimiento sostenible y atenuar el costo de reajuste, en particular respecto del empleo de las poblaciones rurales y vulnerables.

- iv) Las negociaciones comerciales multilaterales

Además de las restricciones cuantitativas, los regímenes de licencias y los aranceles, las negociaciones comerciales multilaterales tienen un alcance más amplio que el componente comercial previsto en el consenso de Washington. Por ejemplo, la Ronda de Doha para el Desarrollo de negociaciones comerciales multilaterales debía concluir en 2005 según se esperaba, pero sigue estando en curso en 2008.

La agricultura está considerada el primer obstáculo para su conclusión. Los problemas polémicos actuales se relacionan principalmente con el pilar relativo al acceso a los mercados; sin embargo, quedan todavía numerosos problemas que aún falta negociar, como el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA) y los servicios.

Actualmente [en octubre de 2008] no se ve con claridad la continuación del proceso. Teniendo en cuenta la interferencia de las elecciones nacionales en los Estados Unidos y la India, parece improbable que la Ronda de Doha pueda concluir en 2008.

- v) Proliferación de iniciativas comerciales bilaterales y subregionales

La lentitud de los progresos de las negociaciones multilaterales ha sido decepcionante y ha dado lugar a un firme aumento cuantitativo de las iniciativas comerciales bilaterales y subregionales. El número de acuerdos de libre comercio (ALC) notificados a la OMC ha aumentado considerablemente, pasando de 20 en 1990 a 157 en 2007.

El *nuevo regionalismo* se caracteriza por la armonización de la política económica en nuevas esferas, una cantidad creciente de acuerdos entre países situados en regiones diferentes, e iniciativas Norte-Sur. Estas últimas derivan de la esperanza de los países en desarrollo de atraer inversión extranjera directa de países desarrollados para incorporarse en la economía mundial y lograr posibilidades de acceso a los mercados de países desarrollados. La Unión Europea (UE), los Estados Unidos, Nueva Zelanda, el Japón (en la región de Asia y el Pacífico), el Canadá, China, México, Singapur y Turquía han sido particularmente activos en este respecto.

Las iniciativas Norte-Sur suponen compromisos limitados de las partes del Norte, es decir, en materia de subvenciones a la agricultura en la UE y los Estados Unidos, a la vez que exigen compromisos onerosos de los países en desarrollo. A menudo van más allá de los compromisos del régimen de la OMC y abarcan materias que no figuran en la agenda de las negociaciones multilaterales. Por ejemplo, la mayoría de los acuerdos Norte-Sur contienen obligaciones de vasto alcance en materia de protección de los inversionistas, derechos de propiedad intelectual, política de competencia, inversiones, contratación pública, mayor liberalización de los servicios y normas laborales y ambientales. Además, muchos de esos acuerdos restringen las disposiciones sobre trato especial y diferenciado definidas en los Acuerdos de la OMC pero contienen muy pocas disposiciones, y muy limitadas, para tratar con eficacia tales asimetrías.



Según el Informe sobre Comercio y Desarrollo de la UNCTAD correspondiente a 2007, los acuerdos Norte-Sur podrían dar ventajas temporales en el acceso a los mercados y una mayor inversión extranjera directa, pero limitan inevitablemente el alcance de la intervención gubernamental destinada a sostener el crecimiento de largo plazo. Los acuerdos comerciales Norte-Sur también podrían debilitar las perspectivas de una integración regional de los países en desarrollo que podría resultarles provechosa.

vi) Cooperación Sur-Sur

Según el Informe sobre Comercio y Desarrollo de la UNCTAD correspondiente a 2007, al celebrarse entre países con niveles de desarrollo económico similares, los acuerdos comerciales Sur-Sur pueden promover una mayor eficiencia, industrialización e integración más acelerada del Sur en la economía mundial, facilitando al mismo tiempo la adaptación de la región a la competencia inicial y a las asimetrías tecnológicas.

Sin embargo, es preciso que esos acuerdos contengan medidas coordinadas en aspectos fundamentales de la política para fortalecer el crecimiento y el cambio estructural, incluida la política macroeconómica, financiera, de infraestructuras e industrial. La cooperación regional facilita la coherencia de la política y permite facilitar los intercambios y tránsito, la difusión de informaciones comerciales, infraestructuras, menores costos de transporte y una gestión regional de proyectos de inversión, en particular sobre abastecimiento de agua y energía.

El ALBA/TCP (formado por Cuba, Venezuela, Nicaragua, Dominica, San Vicente y Antigua) ofrece un excelente ejemplo de iniciativa Sur-Sur que va más allá del comercio, ya que abarca una amplia gama de esferas de cooperación que comprenden la energía, la salud y la cultura.

vii) Dificultades para los países en desarrollo

La aplicación de la política comercial y de liberalización de las inversiones resultante del consenso de Washington ha reducido la capacidad de los países en desarrollo para responder a perturbaciones externas, superar las limitaciones de la oferta, aprovechar para el desarrollo las ventajas de la mayor apertura comercial y al mismo tiempo promover medios de vida sostenibles para los sectores vulnerables.

Entre los restantes problemas que aún es preciso afrontar figuran los siguientes: la renovación de un sector público sólido; instituciones nacionales estables; recursos financieros adecuados; control nacional de la política; y un sector apropiado para desarrollar esa política.

La coherencia entre la política comercial y la política social, así como entre regímenes comerciales cada vez más complejos y contradictorios (multilaterales, subregionales y bilaterales) plantea igualmente un desafío. La proliferación de iniciativas comerciales bilaterales y subregionales sólo podrá

reducir aún más el margen de acción en favor de una política de desarrollo.

(c) Esther Busser, Confederación Sindical Internacional (CSI)

Esther Busser expuso el pensamiento y la posición de los sindicatos sobre el actual modelo económico, la integración regional y la cooperación Sur-Sur. También presentó algunos ejemplos concretos de programas sindicales en la esfera de la integración regional y la cooperación y los acuerdos Sur-Sur.

La oradora recordó que el actual modelo económico no ha dado a las regiones del Sur los beneficios que se esperaban y dijo que el acuerdo no asigna especial peso al bienestar de los pueblos. Observó también que los modelos de desarrollo de muchos países en desarrollo apuntan a atraer inversiones extranjeras directas mientras compiten por el acceso a los mercados de países desarrollados. Esas estrategias se hacen irreversibles mediante acuerdos bilaterales sobre comercio e inversiones y acentúan la dependencia de los países en desarrollo respecto de unos pocos mercados de exportación, productos e inversionistas extranjeros.

Tales políticas han dado lugar a una mayor competencia entre los trabajadores del todo el mundo. La dependencia respecto de los mercados de exportación y la apertura de las economías han reducido la capacidad de negociación de los trabajadores. Además, como consecuencia de los acuerdos comerciales y la consiguiente reducción del margen de política y la acentuación de las presiones competitivas, los gobiernos tampoco están en condiciones de fomentar ni asegurar la calidad del empleo.

El movimiento sindical estima que se ha hecho demasiado hincapié en la liberalización del comercio partiendo del supuesto de que sus beneficios se redistribuirían de manera automática y equitativa, cosa que no ha ocurrido todavía.

El modelo de desarrollo basado exclusivamente en la liberalización del comercio y la apertura de los mercados no ha madurado dando lugar al desarrollo comercial y económico. Los países en desarrollo no logran competir en todo el mundo, mientras que los trabajadores no se han beneficiado. Debido a ello, se ha acentuado la desigualdad de los ingresos mientras que el desnivel entre los ingresos altos y los bajos ha ido creciendo con el tiempo. Esa desigualdad ha dado lugar a una brecha entre los ingresos del capital y del trabajo. Mientras que la retribución de los ejecutivos ha aumentado, los impuestos sobre la renta no han redistribuido el bienestar. Dos informes de próxima publicación por la Oficina Internacional del Trabajo habrán de ilustrar este problema.

Además, tanto los trabajadores como las trabajadoras tienen que cumplir metas de producción elevadas con horarios dilatados, salarios bajos, contratos precarios y condiciones que facilitan el despido.



En vista de estas dificultades de los trabajadores, las estrategias de desarrollo tienen que dejar a un lado la dependencia respecto de las exportaciones a mercados de países desarrollados y acrecentar los esfuerzos encaminados hacia los mercados regionales y la competitividad antes de abrirse a la competencia con protagonistas más poderosos.

También los procesos de integración regional deben ir más allá de la integración económica y abordar la integración política y social. Un criterio regional coherente podría poner en primer plano el empleo y asegurar que los trabajadores extraigan provecho del crecimiento regional. También puede impulsar los mercados regionales y utilizar los excedentes para desarrollar esos mercados, así como las infraestructuras y los marcos normativos.

Los sindicatos favorecen firmemente un criterio que permita un margen para la política nacional y una liberalización progresiva en lugar del criterio único y de aplicación universal que actualmente se utiliza. Es importante la flexibilidad de los instrumentos, y los gobiernos tienen que poder utilizar los de política comercial para fomentar el crecimiento y crear puestos de trabajo. Debe promoverse la integración regional antes que los acuerdos multilaterales y bilaterales, especialmente cuando éstos limitan la flexibilidad para la liberalización gradual. Los sindicatos han participado estrechamente en la integración regional y el mercado regional del MERCOSUR (la Argentina, el Paraguay, el Uruguay y el Brasil).

En el MERCOSUR se ha organizado una estructura sindical y una estructura consultiva tripartita con prioridad sobre todas las demás iniciativas de liberalización comercial. Los sindicatos de los cuatro países del MERCOSUR se han consultado para elaborar estrategias encaminadas a la integración de un mercado regional, aunque los sindicatos han tenido una participación mucho menor en los acuerdos Sur-Sur, especialmente en los celebrados entre regiones.

En lo que respecta al MERCOSUR, los sindicatos han impulsado compromisos en las negociaciones multilaterales sobre el AMNA que no perjudiquen el proceso de integración del MERCOSUR. Sin embargo, se han ejercido presiones sobre el MERCOSUR aceptando el Brasil coeficientes del AMNA y reducciones arancelarias durante la minirreunión ministerial de la OMC de julio de 2008.

Con respecto a los Acuerdos de Asociación Económica (AAE), los sindicatos consideran que es preciso promover la integración regional como primer paso antes de abrir los mercados a la UE mediante la fijación de niveles de referencia de la integración regional.

A este respecto la Sra. Busser recordó la *Plataforma Laboral de las Américas*, un programa sindical amplio en favor del trabajo digno y el desarrollo sostenible en América. Fue elaborado por el Consejo Consultivo Laboral Andino, el Congreso del Trabajo del Caribe, la Coordinación Sindical de América Central y el Caribe, el Consejo de Coordinación Sindical del Cono Sur y las

organizaciones centrales sindicales nacionales de México, el Canadá y los Estados Unidos.

Esas organizaciones han formulado juntas una declaración que exhorta a los gobiernos a abandonar la política de mercado fundamentalista y centrar su política económica en el empleo digno y la justicia social.

Esa declaración afirmó lo siguiente: *"Necesitamos nuevas políticas elaboradas con una perspectiva de género que procuren primordialmente robustecer la democracia, ampliar las oportunidades de participación de los ciudadanos en las decisiones a nivel nacional y regional, reducir las desigualdades, crear trabajo digno en condiciones dignificadas y pleno empleo para todas las mujeres y todos los hombres de América. Los procesos en curso de integración subregional deben fortalecerse como alternativa a los acuerdos neoliberales de libre comercio que han ahondado la brecha entre ricos y pobres. La integración regional puede generar beneficios positivos mientras no disimule los esfuerzos de ciertos países por dominar a otros".*

La Declaración contiene los siguientes pilares:

- a. Un nuevo consenso democrático basado en la soberanía popular y la incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas públicas, en cuanto la producción, la reproducción y la atención personal son pertinentes respecto de las desigualdades de género.
- b. Políticas y objetivos económicos y comerciales que procuren el desarrollo sostenible y apunten a la creación de empleos dignos y plena ocupación. La creación de empleo debe estar en el núcleo de la política pública, la coherencia de las medidas, los objetivos prioritarios de la inversión productiva, un régimen fiscal de imposición progresiva, estímulo de la producción complementaria, fomento del desarrollo local, políticas sectoriales y de distribución del ingreso, fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos, revisión de las privatizaciones, acceso al conocimiento y responsabilidad de las transnacionales.
- c. Promoción y cumplimiento de los derechos sociales y laborales: aumento del empleo formal y del número de inspectores del trabajo y buen funcionamiento de los tribunales del trabajo; acceso a las redes de seguridad social; promoción de la negociación colectiva y política sindical y de inclusión.
- d. Indicadores del cumplimiento: desigualdad, pobreza, desocupación, empleo informal, igualdad de género, trabajo infantil, índice de desarrollo en relación con el género (PNUD).

En África Meridional se ha puesto en marcha la iniciativa de alternativas al neoliberalismo en África Meridional (ANSA); es un programa de desarrollo impulsado por las personas.

Sus principios se basan en el desarrollo autóctono en lugar del impulsado por el FMI, el Banco Mundial, la OMC, el G-8 y



las transnacionales. Los principales protagonistas deben ser las personas a nivel de las bases. El desarrollo debe poner en primer plano el criterio de los derechos humanos, incluyendo los derechos humanos, los derechos de la comunidad y el derecho a la libre determinación nacional.

Este programa se basa en 10 elementos:

1. Una estrategia impulsada por los pueblos, en contraposición con los modelos dirigidos por los donantes que impulsan el Banco Mundial y la OMC.
2. Sistemas de producción alternativos, basados primordialmente en la demanda interna, las necesidades humanas y el aprovechamiento de los recursos locales y el ahorro interno. Integración horizontal de la agricultura y la industria.
3. Integración regional impulsada por las bases, en contraposición con la actual fragmentación.
4. Desvinculación selectiva estratégica respecto de la globalización neoliberal, y revinculación negociada encaminada a un sistema de producción y distribución mundial fundamentalmente distinto.
5. Una nueva política en materia de ciencia y tecnología, basada en el aprovechamiento del conocimiento colectivo y la sabiduría popular.
6. Creación de redes y alianzas estratégicas con fuerzas progresistas a nivel regional, nacional y mundial.
7. Redistribución de la riqueza y las oportunidades, regida políticamente, del sector formal a los sectores informales de la economía.
8. Los derechos de la mujer como base de una sociedad sana y productiva.
9. Un sistema de educación que atienda las necesidades del desarrollo humano sostenible mejorando la capacidad técnica, de gestión, de investigación y de desarrollo.
10. Creación de una democracia dinámica, participativa y radical, que considere la movilización, las manifestaciones y los actos de las personas como parte de la lucha por un Estado ético y dedicado al desarrollo.

En conclusión, la Sra. Busser declaró lo siguiente:

La liberalización comercial y los acuerdos comerciales Norte-Sur no han servido a los trabajadores ni a los pobres, y especialmente no han servido a las mujeres y los jóvenes. Los gobiernos y los sindicatos han perdido poder a través de los mercados abiertos dominados por las transnacionales.

El desarrollo debe ser impulsado por las personas y debe tener en cuenta las dimensiones de género y el trabajo digno.

La integración regional y los mercados regionales, así como la distribución de los beneficios, pueden ser instrumentos útiles con ese fin. Los acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales no deben perjudicar la integración regional.

Se plantean enormes dificultades cuando los sindicatos y los gobiernos aspiran a cambiar la orientación y fomentar la integración regional. El criterio actual basado en acuerdos multilaterales y bilaterales no favorece necesariamente sus intereses. También son grandes las dificultades para poner el empleo y la redistribución de los beneficios en el núcleo de la política oficial. Los sindicatos consideran que estas cuestiones no son tratadas eficazmente en las negociaciones comerciales. Los sindicatos suelen interesarse más en los acuerdos comerciales y en el desarrollo de estrategias encaminadas a lograr una política digna y productiva a la vez que sensible a los problemas de género.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Los problemas tratados durante la deliberación se referían a la aplicación de la liberalización comercial tanto en el plano regional como en el mundial. Los acuerdos Norte-Sur plantean diversos problemas, tanto sistémicos como prácticos. Esos problemas se refieren al desequilibrio en las relaciones de poder de negociación entre las partes, profundos desniveles del desarrollo económico, y la falta de adecuada capacidad institucional de seguimiento.

Un participante observó que la falta de margen de política en los países en desarrollo no era automática, sino que resultaba de una inadecuada capacidad institucional y de recursos humanos. En algunos casos, como los AAE, los acuerdos de libre comercio Norte-Sur resultan de la necesidad de cumplir normas multilaterales de comercio. Las normas de origen podrían representar uno de los instrumentos utilizados para fomentar la integración regional, como en el caso de los textiles y el principio de acumulación. Consiste en tomar en consideración las diversas etapas del método de producción y los países que participan en él para definir el origen de un producto. Esto constituye un modo de apoyar los procesos de integración económica regional. Se pensaba que el mismo principio se aplicaba a los servicios.

La cooperación Sur-Sur también tropieza con sus propias dificultades relacionadas con la estructura económica similar de los países participantes, las diferencias de criterio existentes sobre el interés regional, y la pretensión de las potencias regionales emergentes de influir en los países más pequeños de la región; se citó como ejemplo el caso de Asia Sudoriental. Los procesos Norte-Sur han trabado la integración regional, la cooperación Sur-Sur, y han distraído la atención de los procesos autóctonos de integración económica y comercial hacia los procesos exógenos.



3. Conclusiones y camino a seguir

Estos procesos macroeconómicos siguen afectando negativamente a la lucha de la mujer por lograr la igualdad: muchos ALC, al seguir una política liberal y fomentar la desvinculación del Estado respecto de la política económica, han acentuado la desigualdad de los ingresos, el número de empleos disponibles, la desocupación de la mano de obra menos calificada y de las mujeres, reduciendo al mismo tiempo el acceso a servicios esenciales como los de energía, abastecimiento de agua, salud y educación en las zonas rurales, las pequeñas explotaciones agrícolas y otros lugares apartados de los países en desarrollo. Tales políticas económicas, junto con las opciones liberales inadecuadas de política comercial, han acentuado aún más las desigualdades de las sociedades, tanto a nivel general como en el plano de las pequeñas estructuras sociales.

Los principales problemas que se plantean a los protagonistas de estos procesos son los siguientes:

Para los gobiernos:

- a. La capacidad de producción;
- b. La capacidad de negociación;
- c. La capacidad institucional;
- d. Nuevas orientaciones políticas y económicas;
- e. La reforma y la cooperación entre las regiones y dentro de cada una de ellas;
- f. Mecanismos de consulta que permitan hacerla regular entre todos los interesados.

Para la sociedad civil, incluidos los movimientos de mujeres:

- g. Mantener la vigilancia y el seguimiento de los procesos de integración a nivel nacional, regional e internacional;
- h. Entablar diálogo con todos los interesados y, en particular, con las autoridades nacionales, a fin de crear conciencia acerca de los problemas específicos referentes al género y el desarrollo;
- i. Movilizar la atención y el interés del público sobre las consecuencias prácticas de la política económica, comercial y social en la vida cotidiana de las personas.



Respuestas para abordar los problemas ambientales globales: ¿qué se puede esperar de los futuros grupos especiales de solución de diferencias?



Moderador

Sr. Vicente Yu – Centro del Sur

Oradores

Sr. Charly Poppe – Coordinador de la Campaña Comercial, Amigos de la Tierra Europa (FOEE)

Sra. Nathalie Bernasconi-Osterwalder – Centro de Derecho Ambiental Internacional (CIEL)

Profesor Robert Howse – Profesor de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho Lloyd C. Nelson de la Universidad de Nueva York

Sr. Niall Meagher – Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC

Organizado por

CIEL y FOEE

Informe redactado por

CIEL y FOEE

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 14.15 - 16.15 h



Resumen

El debate sobre el comercio y el medio ambiente ha cobrado protagonismo recientemente con las pruebas contundentes y el reconocimiento político cada vez mayor de la existencia del cambio climático, que es posiblemente uno de los mayores desafíos que ha afrontado jamás el ser humano. Sin embargo, el debate sobre la relación entre el medio ambiente y el comercio no es nuevo. Se trata de un debate de larga data que encierra diferencias culturales y filosóficas en la manera de enfocar los riesgos ambientales y sanitarios y que a veces suscita tensiones entre la protección del medio ambiente en el Norte y los intereses de exportación de los países del Sur. Aun así, se perciben en el horizonte nuevos problemas entre el comercio y el medio ambiente, y no es probable que se resuelvan en negociaciones de la OMC. Por lo tanto, el mecanismo de solución de diferencias de la OMC puede ganar importancia y habrá de ser invocado para establecer un equilibrio entre objetivos e intereses en competencia.

La deliberación entre juristas con diferente formación y perspectivas apuntó al futuro del mecanismo de solución de diferencias de la OMC en relación con el medio ambiente, y planteó la cuestión de si los grupos especiales de la OMC y el Órgano de Apelación están debidamente dotados para tratar los problemas futuros. Se señaló que el Órgano de Apelación ha elaborado una verdadera jurisprudencia del derecho de la OMC, y no sólo un conjunto de decisiones incoherentes, y ocupa un lugar importante en el marco institucional del sistema de la Organización. El Órgano de Apelación ha demostrado coherencia y previsibilidad en su jurisprudencia y nunca ha revocado sus propias decisiones. Se estableció así una tendencia manifiesta del Órgano de Apelación a integrar las consideraciones de orden ambiental, de desarrollo y referentes al comercio. A diferencia de ciertos grupos especiales, el Órgano de Apelación se ha mostrado sensible a la política y las reglamentaciones de los Miembros en materia ambiental, y así se previó que habría de continuar. En lo relativo al Acuerdo MSF esa tendencia parecía menos clara. Los participantes en la deliberación convinieron en que esto tal vez se aclarase con la decisión del Órgano de Apelación en el asunto Estados Unidos - Hormonas (Hormonas II). De hecho, el Órgano de Apelación dictó su decisión en ese asunto después de la deliberación en el Foro de la OMC y, como se esperaba, planteó un criterio mucho más matizado respecto del Acuerdo MSF que los criterios adoptados por los grupos especiales en los asuntos CE - Productos biotecnológicos y Estados Unidos - Hormonas, revocando la mayoría de las constataciones del Grupo Especial que se ocupó del segundo.

Los oradores convinieron en que las restricciones del comercio por motivos ambientales pueden representar un problema para los países en desarrollo, pero sería difícil resolver ese problema a través del mecanismo de solución de diferencias. La cuestión debería abordarse más bien en los Comités competentes de la OMC.

La evolución de la jurisprudencia referente a las complejas relaciones entre el comercio y el medio ambiente habrá de seguir siendo importante, y es preciso que permanezca en la pantalla

de radar de todos los interesados en la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible en términos más generales.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Charly Poppe, Amigos de la Tierra Europea (FOEE)

Charly Poppe, de Amigos de la Tierra Europa (FOEE), abrió la deliberación con observaciones de introducción planteando varias cuestiones importantes. A su juicio, el medio ambiente parece haberse convertido en un tema de preocupación primordial para los responsables de la política comercial en todo el mundo, y se sitúa actualmente en el centro de nuestra atención colectiva. El orador destacó los dos aspectos posibles de este fenómeno: desde un punto de vista positivo la tendencia puede verse como la realización de valores sociales superiores e imperativos de política, por encima de la expansión comercial y los problemas del acceso a los mercados. Desde el punto de vista negativo, las reglamentaciones ambientales aún pueden seguir siendo objeto de sospecha como obstáculos al comercio. A juicio del orador, esto último ha sido la perspectiva predominante entre los encargados de la política comercial respecto de las medidas de protección del medio ambiente, como lo ilustran los ejemplos de numerosos casos planteados ante la OMC.

El Sr. Poppe señaló que el resultado de los asuntos referentes a la protección ambiental planteados en la OMC ha sido variado. Si bien en unos pocos casos las medidas ambientales impugnadas recibieron apoyo (*Amianto, Camarón, Neumáticos recauchutados*), el Sr. Poppe consideró que no estaba claro todavía que esos asuntos hubieran sentado las condiciones adecuadas para la protección del medio ambiente en futuras diferencias planteadas en el sistema de la OMC.

Recordando el programa de apoyo mutuo entre los regímenes de comercio y protección del medio ambiente, el orador destacó la necesidad de dejar a un lado su carácter estéril y ambivalente reconociendo la primacía de los objetivos ambientales sobre los intereses de orden comercial. Volviendo a referirse al discurso de Pascal Lamy sobre el cambio climático, el orador consideró que el derecho de la OMC podría tener que adaptarse en ese sentido. Además, destacó que las normas de la OMC deben cambiar para reconocer la actual urgencia de los problemas ambientales, que se sobreponen a las necesidades de nuevos esfuerzos de expansión del comercio. Exhortó a los delegados y los juristas especializados en derecho comercial a tener en cuenta las consecuencias de sus dictámenes para el medio ambiente y los seres humanos. Tras la introducción del Sr. Poppe, tres de los panelistas expusieron su punto de vista acerca de las preguntas que se enumeran a continuación:

1. ¿Cómo describiría y caracterizaría la jurisprudencia de la OMC relativa al medio ambiente desde la creación de la Organización? ¿Cuáles son, a su juicio, sus grandes hitos (positivos o negativos)? ¿Qué grado de pertinencia tiene hoy la decisión sobre *Camarón*, en particular en relación con el cambio climático?



Nathalie Bernasconi presentó una exposición sobre el estado de la jurisprudencia de la OMC respecto del medio ambiente. Recordó al público la gran preocupación de las organizaciones de defensa del medio ambiente, y de algunos gobiernos, acerca de la OMC y su repercusión en la política ambiental en el momento en que se creó la OMC, y que esa preocupación se debía en gran medida a dos decisiones del GATT anteriores a la OMC: los asuntos referentes al *Atún*. Se trataba de los primeros que ponían a prueba las cláusulas de excepción de los apartados b) y g) del artículo XX, poniendo en marcha el debate sobre la vinculación entre el comercio y el medio ambiente. De hecho, los dos grupos especiales parecieron encerrar el derecho del GATT en un compartimento estanco, apartado del derecho internacional general, desconociendo abiertamente las consideraciones ambientales y dándoles muy escaso margen. Aunque los informes de esos dos grupos especiales nunca fueron adoptados, causaron daño a la imagen de la OMC que estaba por crearse y que en gran medida se edificó sobre las mismas normas que el GATT.

La Sra. Bernasconi destacó, sin embargo, que la situación ha cambiado. Los grupos especiales de la OMC, y sobre todo el Órgano de Apelación, se han mostrado en general más sensibles y deferentes respecto de las medidas sanitarias y ambientales de los Miembros de la Organización. De hecho, cabría alegar que en alguna medida se ha restablecido el papel que corresponde al medio ambiente en la aplicación de las normas comerciales. Aunque persiste alguna suspicacia, en la práctica han ido disipándose las críticas abiertas a este respecto.

La exposición de la Sra. Bernasconi tuvo tres partes, dedicadas a las siguientes cuestiones:

- i) en primer lugar, que ha habido un resuelto abandono del criterio de “comercio *über alles*” manifestado en las últimas decisiones de los grupos especiales del GATT referentes al medio ambiente;
- ii) en segundo término, que el Acuerdo MSF ha ido evolucionando por una especie de vía separada; y
- iii) en tercer lugar, que la decisión del asunto *Camarón* sigue siendo uno de los hitos en materia de decisiones referentes al medio ambiente.

La Sra. Bernasconi señaló que, con su primera decisión, la referente a *Gasolina reformulada*, el Órgano de Apelación se apartó resueltamente del criterio del compartimento estanco abriendo la puerta a las reglas de interpretación codificadas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Con esa decisión y la posterior referente a *Camarón*, el Órgano de Apelación dejó a un lado el razonamiento de los anteriores asuntos referentes al *Atún*, en que los grupos especiales habían rechazado la aplicación de la cláusula sobre excepciones generales incluida en el artículo XX del GATT basándose en gran medida en el criterio de que las medidas adoptadas para la protección del medio ambiente pondrían

en peligro el marco multilateral del comercio de mercancías. Este criterio más deferente se manifestó todavía en el último caso, *Brasil - Neumáticos recauchutados*, en que el equilibrio o el desequilibrio entre las consideraciones comerciales y las ambientales dependía en gran medida de la interpretación del artículo XX del GATT. A propósito de esto, la Sra. Bernasconi se refirió a la prueba de necesidad, incorporada en el apartado b) del artículo XX del GATT y que estuvo en primer plano en el asunto *Neumáticos recauchutados*. Recordó que los grupos especiales del GATT anteriores a la OMC habían adoptado un criterio riguroso de mínima restricción del comercio, criterio que llegó a ser importante objeto de críticas, sobre todo de quienes alegan que no presta la debida atención a otros valores sociales distintos del comercio. La oradora dijo a continuación que el Órgano de Apelación de la OMC, en *Corea - Carne vacuna* y más adelante en *CE - Amianto* reafirmó el criterio de la mínima restricción del comercio, pero declaró también que no es preciso, para que una medida sea necesaria, que sea “indispensable” ni “inevitable”, sino que debe “contribuir” a un objetivo, lo que se aproxima considerablemente más al polo de lo “indispensable”. El Órgano de Apelación creó un criterio de equilibrio basado en tres factores para resolver si una medida es o no necesaria cuando en sí misma no es indispensable. Los tres factores que corresponde considerar son los siguientes: i) la contribución de la medida (no indispensable) para lograr el objetivo legítimo; ii) la importancia de los intereses o valores comunes protegidos; y iii) la repercusión de la medida en el comercio (*Ibid.*, párrafo 164). En ambos asuntos el Órgano de Apelación afirmó que los Miembros pueden escoger libremente su nivel de protección (informe sobre *CE - Amianto*, párrafo 174). La prueba de la necesidad fue perfeccionada en el asunto *Brasil - Neumáticos*. En síntesis, cabe concluir que *Brasil-Neumáticos* amplió la flexibilidad con que cuentan los Miembros de la OMC para adoptar medidas que restringen el comercio a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente. Esta decisión se analizará más detenidamente en el informe, por lo que no se expondrá aquí con mayor amplitud.

La oradora concluyó que, aunque ahora se conoce mejor la forma en que la jurisprudencia de la OMC puede aplicarse en los asuntos referentes al medio ambiente, la cuestión de la compatibilidad sigue sujeta a una determinación caso por caso, por lo que resulta difícil predecir los resultados con precisión.

La Sra. Bernasconi pasó a continuación a la siguiente cuestión: el Acuerdo MSF, en el cual señaló que la situación era bastante distinta. Sin pretender iniciar un análisis detallado de ese Acuerdo, dijo que era esencial para la discusión sobre el comercio y la salud y el medio ambiente en la OMC. *CE - Hormonas*, el primer asunto sobre MSF resuelto por el Órgano de Apelación, que se refería a una prohibición por las CE de la importación de carne de vacunos tratados con hormonas, era importante, en particular, porque fue el primero en que se examinaron algunas de las prescripciones científicas recientemente adoptadas. El Órgano de Apelación aplicó un criterio de deferencia en cuanto declaró que los gobiernos no necesitan basar su razonamiento en una opinión científica mayoritaria. Su razonamiento debía basarse en la



buena fe fundada en una opinión científica respetable, aunque ésta se encontrase en minoría. El Órgano de Apelación también sostuvo que los gobiernos están autorizados a adoptar un nivel de protección de riesgo nulo. Sin embargo, concluyó que las CE no habían basado su medida en una adecuada evaluación del riesgo conforme a lo que se requiere en la OMC, y las CE siguen sujetas hasta hoy a sanciones económicas. Todo lo que siguió después de *CE - Neumáticos* es una serie de asuntos sobre MSF, en ninguno de los cuales el Miembro objeto de la impugnación logró justificar sus MSF.

A diferencia de otros asuntos tratados en la OMC, los grupos especiales y el Órgano de Apelación, al ocuparse de asuntos relativos a MSF, se han referido principalmente a las prescripciones científicas del Acuerdo MSF en cuanto se relacionen con la obligación de basar las medidas en una evaluación de riesgo, etc. Los principios más "tradicionales" de la OMC, encaminados a eliminar el proteccionismo y la discriminación injustificada, o los que prescriben que las normas comerciales no deben restringir el comercio de forma innecesaria, no se han planteado como problemas en las decisiones sobre MSF. En estos casos el tema siempre ha sido, una y otra vez, en todos los casos, el aspecto científico. Desde luego, la idea en que se basan las prescripciones científicas es, precisamente, que el proteccionismo se evita con medidas científicamente válidas. Sin embargo, la ciencia no suele dar respuestas claras y directas; y los grupos especiales y el Órgano de Apelación acaban por decidir entre puntos de vista científicos de los expertos que son diferentes y a menudo contradictorios. La Sra. Bernasconi recordó que el año pasado, en una discusión organizada por el CIEL en este Foro, Brendan McGivern se refirió al asunto *Japón - Manzanas* señalando que se trataba de un asunto importante en razón de un argumento que en realidad fue rechazado. En ese asunto el Japón alegó que cuando un gobierno efectúa una evaluación de los testimonios científicos, debe actuarse con cierta deferencia hacia él a ese respecto. El Órgano de Apelación no estuvo de acuerdo y resolvió que no encontraba ninguna disposición en el artículo 11 del ESD que estableciera que se hubiera de dar deferencia alguna a los Estados miembros. Por el contrario, resolvió que el artículo 11 del ESD impone una norma de examen objetivo. Acaso sea necesaria una discusión para determinar si tal función es adecuada para los expertos en materia comercial que actúan en los grupos especiales y el Órgano de Apelación, por brillantes y talentosos que sean.

Por último, la Sra. Bernasconi se refirió brevemente a la vinculación entre los AMUMA y la OMC. Esto sigue constituyendo una de las cuestiones más importantes en cualquier discusión sobre el medio ambiente en la OMC, sobre todo cuando se piensa en los problemas ambientales mundiales. La oradora señaló que ante la falta de todo éxito de las negociaciones de Doha acerca del párrafo 31 1), sobre la relación entre la OMC y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA), seguirá cayendo en los grupos especiales de la OMC y el Órgano de Apelación la carga respectiva. La oradora dijo que el Órgano de Apelación, en el asunto *Camarón*, se pronunció en términos muy matizados teniendo en cuenta para la interpretación del derecho de la OMC tratados sobre el medio

ambiente ajenos a la Organización, sin establecer diferencias entre los tratados que han sido ratificados por las partes en la diferencia, o por la totalidad de los Miembros de la OMC, y los que no lo han sido. En cambio, el Grupo Especial, basándose en el párrafo 3 c) del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, concluyó que a menos que todos los Miembros de la OMC fuesen partes en el AMUMA, éste no podría tomarse en consideración en una diferencia de la OMC como "norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre la partes".

El informe del Grupo Especial sobre el asunto *CE - Productos biotecnológicos* puso en peligro este criterio conciliatorio. Está por verse todavía como se resolverá este asunto en el futuro. Es evidente que el criterio adoptado por el Órgano de Apelación en *Camarón* sería preferible. Al fin y al cabo, la interpretación de los tratados supone que, cuando hay más de una interpretación posible, el intérprete debe optar entre las alternativas de que se dispone. En lo referente al comercio y el medio ambiente, cuando sólo una de las alternativas está en consonancia con otros esfuerzos y normas multilaterales, ¿no sería lógico, a la luz de los objetivos de la OMC y el concepto de apoyo recíproco, optar por una interpretación que dé cabida a las normas y criterios incorporados en los respectivos AMUMA?

Comentando la exposición de la Sra. Bernasconi, el profesor Howse se refirió a dos decisiones fundamentales de la OMC respecto de las medidas ambientales. En primer lugar, con respecto al asunto *Camarón*, calificó su resultado como un importantísimo punto de inflexión, no sólo para efectos ambientales, sino también desde el punto de vista de los intereses y valores de sectores que adquirirían así una legítima voz en la OMC. En segundo lugar, consideró que una parte del problema, en el asunto referente al *Atún*, era el concepto de que incluso las medidas ambientales no discriminatorias serían violatorias, ya fuera del artículo III o del artículo XI del GATT, debido a la distinción entre productos y procesos. Según el profesor Howse, una medida no discriminatoria no violaría necesariamente las disposiciones establecidas en el artículo III del GATT si atendía consideraciones relativas a la salud y el medio ambiente. El profesor Howse explicó la forma en que el Órgano de Apelación, en el asunto *Amianto*, recurrió a consideraciones sanitarias para determinar el carácter similar de los productos, en particular al aplicar la prueba de similitud utilizada en asuntos anteriores centrados en criterio económicos. Señaló que el Órgano de Apelación, en ese asunto, hizo hincapié en la importancia de las percepciones del consumidor para determinar si los productos son o no similares, ya que es posible comprobar las preocupaciones del consumidor respecto del medio ambiente y el cambio climático mediante encuestas públicas y otras pruebas pertinentes acerca de su comportamiento. A juicio del orador, la resolución resultante del Órgano de Apelación fue que el producto puede perfectamente considerarse no similar sobre la base de preocupaciones de los consumidores por el medio ambiente y, en consecuencia, las medidas destinadas a atender esas preocupaciones no violarían el párrafo 4 del artículo III del GATT, y por lo tanto no sería preciso que estuvieran justificadas por su artículo XX. Siguiendo los mismos lineamientos, el profesor Howse explicó también la



forma en que el Órgano de Apelación interpretó la otra parte del criterio del artículo III, referente a “no recibir un trato menos favorable”. Recordando el párrafo 100 del asunto *Amianto*, el profesor Howse explicó que el Órgano de Apelación declaró que incluso las distinciones establecidas entre productos similares podrían no violar el párrafo 4 del artículo III del GATT si tales distinciones eran, sin embargo, imparciales en el trato que daban al grupo de productos importados en comparación con el del grupo de productos nacionales similares.

En *Cigarrillos dominicanos*, el Órgano de Apelación fue aún más allá en cuanto casi volvió, por lo menos en cierta medida, a los criterios referentes a los objetivos y los efectos. Sugirió que, para establecer una violación del párrafo 4 del artículo III del GATT, es importante determinar un trato no menos favorable que en realidad signifique discriminación. Al proceder así, el Órgano de Apelación concentró su atención en la existencia de un propósito legítimo de reglamentación o el empleo de la distinción en forma proteccionista. Haciendo referencia al asunto *CE - Productos biotecnológicos*, el profesor Howse destacó la forma en que el Grupo Especial aplicó el criterio de los efectos, ya que no analizó si los productos eran similares, sino que se planteó sencillamente si había o no pruebas que pudiesen sugerir una discriminación proteccionista. Según explicó, en ese asunto los reclamantes, que basaban su argumentación en el párrafo 4 del artículo III del GATT, no habían presentado pruebas de que hubiese algún tipo de aspecto proteccionista en la distinción entre los productos genéticamente modificados y los demás. El Grupo Especial se negó, entonces, a analizar si los productos eran similares porque no se había acreditado *prima facie* el propósito proteccionista.

Según el profesor Howse, la evolución jurisprudencial acerca del párrafo 4 del artículo III del GATT es de suma importancia porque sugiere que si una medida no es discriminatoria (incluidas las medidas referentes a métodos de procesos y producción), el artículo XX del GATT no tendría que utilizarse para justificar tal medida.

El profesor Howse relacionó su argumentación con lo expuesto por la Sra. Bernasconi haciendo referencia al asunto *CE - Productos biotecnológicos*. Explicó que ese asunto no fue sometido al Órgano de Apelación. A su juicio, el Órgano de Apelación habría revocado esa decisión. Sin embargo, el orador destacó que la segunda vuelta del asunto *CE - Hormonas* se encuentra actualmente sometida al examen del Órgano de Apelación. Con respecto a este asunto, el profesor Howse destacó su complejidad explicando cómo queda superada por problemas de procedimiento. No obstante, destacó que el Órgano de Apelación todavía podría querer analizar el fondo de las disposiciones sobre MSF acerca de la evaluación del riesgo en *CE - Hormonas*, que a su juicio son aún peores que el análisis efectuado sobre *CE - Productos biotecnológicos*.

El profesor Howse manifestó al público su profunda preocupación respecto de algunas de las observaciones expuestas por el Director General de la OMC Pascal Lamy

al interpretar la decisión sobre *Camarón*. A su juicio, el Director General estaba exponiendo interpretaciones de oficio del derecho de la OMC y las resoluciones del Órgano de Apelación. El orador destacó que las observaciones de esa clase estaban fuera de la competencia del Director General y afectan presumiblemente al debido equilibrio de las competencias institucionales dentro de la OMC. Al dirigirse al Parlamento Europeo, el Sr. Lamy señaló que, con arreglo al asunto *Camarón*, antes de que se adopten medidas unilaterales deben hacerse todos los esfuerzos posibles para lograr un acuerdo multilateral consensual. El profesor Howse explicó que esto constituye un error muy difundido en la interpretación del asunto *Camarón*.

El orador estuvo de acuerdo con la comparación planteada por el Órgano de Apelación entre el trato aplicado en dos grupos de países, que en última instancia mostraba que los países de Asia no recibían la misma apertura en la negociación de los acuerdos que otros países del hemisferio occidental. Al mismo tiempo, sin embargo, destacó que el Órgano de Apelación no impuso una obligación de negociar como condición previa para poder imponer medidas unilaterales. A su juicio el Órgano de Apelación no puede interpretar en qué momento los esfuerzos resultan suficientes para dar por concluida una negociación. Además, consideró que el Órgano de Apelación no está en condiciones de determinar el grado en que se manifiestan en una negociación la buena fe y la disposición de negociar. Destacó que el Órgano de Apelación, en el asunto *Juego de azar*, rechazó el concepto de que para justificar una medida sobre la base del artículo XX fuera preciso haber entablado previamente negociaciones encaminadas a concertar un acuerdo internacional.

El profesor Howse también expresó críticas a la declaración del Sr. Lamy según la cual, a pesar de su importancia, el asunto *Camarón* “sólo se refiere a camarones y tortugas”. A juicio del profesor Howse, el asunto *México - Acero inoxidable* aclara la naturaleza y la importancia de los precedentes en el derecho de la OMC. Recurriendo al párrafo 161 de esa decisión y al párrafo 121 de la referente a *Camarón*, el profesor Howse explicó que el Órgano de Apelación había hecho hincapié en que la resolución no se refería únicamente a camarones y tortugas y a la aclaración del apartado g) del artículo XX del GATT, sino que se aplica a la estructura misma del artículo en su conjunto. En opinión del orador, si el Órgano de Apelación se hubiera propuesto verdaderamente limitar su resolución sólo a camarones y tortugas, no tenía ningún motivo para declarar explícitamente en su resolución que se aplicaba a la totalidad del contenido del artículo XX.

Según Niall Meagher, es importante observar que las disposiciones relativas al medio ambiente, a saber, las excepciones comprendidas en el artículo XX del GATT, siempre formaron parte del Acuerdo desde la concertación de la Carta de La Habana. Por lo tanto, es preciso reconocer que los juristas dedicados al derecho mercantil siempre se han preocupado por el medio ambiente. Además, en opinión del orador, los juristas que participaron en la negociación de la Carta de La Habana se consideraban ellos mismos ciertamente



preocupados por la preservación del medio ambiente. Por lo tanto, los juristas especializados en el derecho mercantil abordan con gran seriedad las preocupaciones ambientales.

El Sr. Meagher destacó que las excepciones comprendidas en el artículo XX protegen el margen de política nacional respecto del medio ambiente. A su juicio, en el GATT está reconocido que las obligaciones impuestas por medio del Acuerdo no se aplican a ciertas medidas mientras no se utilicen como medios proteccionistas encubiertos. Por consiguiente, la principal interrogante acerca de las cláusulas de excepción incluidas en el derecho de la OMC ha sido, y habrá de seguir siendo, el análisis de la relación entre el margen de política interno de los Miembros de la OMC para la protección del medio ambiente y las medidas que podrían utilizarse como formas encubiertas de proteccionismo y que no serían admisibles con arreglo a las normas de GATT.

Según el Sr. Meagher, en los últimos 60 años ha habido cierta evolución en cuanto a la forma en que debe realizarse tal análisis. Explicó que en materia de métodos de procesos y productos hay una discusión que procura preservar el margen de política interno dentro de las obligaciones de fondo comprendidas en el artículo III del GATT en lugar de recurrir a la cláusula de excepción del artículo XX. El orador explicó que, aunque esto puede no parecer problemático respecto de las distinciones basadas en procedimientos favorables al medio ambiente, se plantearían dificultades si los Miembros de la OMC hubieran de utilizar tales distinciones con fines proteccionistas no relacionados con el medio ambiente. El artículo III no ofrecería ningún medio para diferenciar esas medidas y, por consiguiente, el mejor modo de abordarlas sería sobre la base del artículo XX del GATT.

Con respecto a la ciencia, el Sr. Meagher expuso su punto de vista sobre el papel que actualmente se asigna en los procedimientos de la OMC al asesoramiento científico. Con respecto a los progresos de la ciencia, señaló que ésta ha evolucionado considerablemente en los últimos decenios y los grupos especiales de la OMC y el Órgano de Apelación se apoyan sistemáticamente en el asesoramiento científico. Según explicó, las medidas adoptadas por los Miembros que tienen el respaldo de fundamentos científicos tienden a ser consideradas compatibles con las normas de la OMC. Así ocurre particularmente cuando se trata del Acuerdo MSF. No obstante, concordando con la exposición de la Sra. Bernasconi, el Sr. Meagher señaló otras complejidades de la ciencia que comienzan a adquirir pertinencia, sobre todo la posibilidad de consideraciones científicas múltiples pero contrapuestas que tratan una misma situación o medida. Según explicó, parece haberse esperado que la ciencia determinase de modo objetivo la legitimidad de determinadas medidas. Sin embargo la ciencia no siempre están "de un lado", y ello plantea su propio conjunto de dificultades.

2. La última decisión del Órgano de Apelación relacionada con el medio ambiente es *Brasil - Neumáticos recauchutados*. ¿Considera usted que se trata de una decisión "verde"? ¿Por qué sí, o por qué no? ¿Qué ha cambiado desde

esa decisión, y qué significado atribuye usted al asunto en relación con el cambio climático?

Después de una exposición general de las cuestiones ambientales referentes a la producción y eliminación de neumáticos, el profesor Howse describió en detalle el asunto *Brasil - Neumáticos recauchutados*. Según explicó, el Brasil prohibió la importación de neumáticos recauchutados a la vez que alentaba la compra por brasileños de neumáticos recauchutados de iguales características. Aunque la medida podía interpretarse como discriminatoria con arreglo a las normas de la OMC, el Brasil adujo que era provechosa para el medio ambiente en su país porque la eliminación de los neumáticos usados como desechos quedaba aplazada y se ampliaba su ciclo vital cada vez que se recauchutaba un neumático nacional. Debido a ello, cada vez que los consumidores brasileños adquirían neumáticos recauchutados importados, el riesgo ambiental relacionado con los neumáticos de desecho se transfería a otro país -el Brasil- que no era el responsable de la producción de tales materiales y a pesar de ello tenía que cargar con sus consecuencias. Por lo tanto, el Brasil alegó razones sanitarias y ambientales para justificar su prohibición de las importaciones.

Según explicó el profesor Howse, como las CE invocaban discriminación porque los neumáticos recauchutados brasileños no recibían el mismo trato, el análisis se orientó hacia el artículo XX del GATT. Tiene particular importancia a este respecto que el Órgano de Apelación reconoció que cuantos más fuesen los neumáticos brasileños recauchutados que se consumieran, menor sería la carga ambiental que recaería en el Brasil para su eliminación. Las CE sugirieron diversas alternativas, en particular otras medidas menos restrictivas, pero el Órgano de Apelación hizo la declaración, digna de destacarse, de que esas medidas planteaban sus propios problemas sanitarios y de seguridad o había otras razones por las que no podían aplicarse razonablemente.

Sin embargo, cuando el Órgano de Apelación entró en el análisis de la introducción del artículo XX del GATT, se vio enfrentado con otra característica particular de ese asunto: el hecho de que el Brasil sólo prohibía los neumáticos recauchutados procedentes de las CE y no del MERCOSUR (acuerdo comercial regional). Según señaló el profesor Howse, la cuestión que así se planteaba era la siguiente: si una medida de esa naturaleza sólo se aplica a una de las partes, ¿es una medida de discriminación arbitraria o injustificable en el sentido de la introducción del artículo XX? El Órgano de Apelación consideró que efectivamente era una medida arbitraria e injustificable, definiéndose estas características respecto de la relación entre el elemento de discriminación y el propósito con el que se toma la medida. Como la discriminación no apuntaba a fines ambientales, sino a la aplicación de un acuerdo comercial regional, la medida fue considerada incompatible con las normas de la OMC.

El profesor Howse señaló que la definición de la discriminación injustificada que se utilizó en ese caso parecía haber obviado el significado literal de "arbitrario o injustificable", que a su juicio no se relaciona necesariamente con el objetivo concreto de la



medida, que es el medio ambiente, sino que se define en términos de propósitos no proteccionistas. El profesor Howse sugirió que el Órgano de Apelación podría tener que matizar su resolución porque en numerosas situaciones la forma en que se aplica una medida puede suponer elementos de discriminación que son perfectamente legítimos pero se relacionan con otras preocupaciones. Señaló que la forma en que se aplica una medida puede variar en el país importador por razones bastante imperativas distintas del objetivo que se justifica con arreglo al artículo XX del GATT. Sin embargo, a su juicio el Órgano de Apelación no reconoció esta situación y no la examinó detenidamente.

El profesor Howse planteó también la cuestión de la relación entre los derechos y obligaciones establecidos por un acuerdo comercial regional y por las normas de la OMC. Reconoció la importancia del fenómeno de la fragmentación. A su juicio, la resolución del Órgano de Apelación en mostró que el Órgano de Apelación podría haber tratado de encontrar una solución más simple que no exigiera un análisis a fondo del problema de la fragmentación. En su opinión, el Órgano de Apelación aplicó el mismo criterio del asunto *México - Bebidas sin alcohol*, en el que precisamente se eludió esta dificultad entre los acuerdos comerciales regionales y la OMC.

Con respecto a la prueba de la necesidad, del artículo XX del GATT, el profesor Howse señaló varios problemas fundamentales relativos a la decisión de *Brasil - Neumáticos recauchutados*. El primero es que el Órgano de Apelación reafirmó que los objetivos de salud son "de la máxima importancia". En segundo lugar, el Órgano de Apelación también afirmó que la protección del medio ambiente era "de importancia". Teniendo en cuenta que la expresión "medio ambiente" no figura mencionada en el artículo XX del GATT, el orador señaló la gran importancia de este reconocimiento, por más que algunas interpretaciones del artículo XX limitarían sus efectos respecto del medio ambiente. Como explicó, el apartado g) del artículo XX ha sido interpretado muchas veces como la cláusula medioambiental incluida en ese artículo del GATT, circunscrita exclusivamente a la conservación y los recursos naturales. Por lo tanto, cuando el Órgano de Apelación sugirió la posibilidad de utilizar el apartado b) del artículo XX como vía para un amplio conjunto de reclamaciones relativas al medio ambiente, amplió de hecho el campo de los temas ambientales incluidos en el artículo XX del GATT.

En relación con la prueba de la necesidad, el orador se refirió también a la cuestión de las alternativas razonablemente disponibles, observando que el Órgano de Apelación había determinado que no es preciso que una medida contribuya efectivamente al objetivo, sino sólo que parezca racional o razonable pensar que habrá de contribuir efectivamente a ello. En estrecha relación con lo anterior, señaló también que el Órgano de Apelación reconoce que las alternativas razonablemente disponibles se relacionan con el nivel de desarrollo de los países. Explicó que el tipo de alternativas menos restrictivas que cabe esperar razonablemente que adopte un país puede estar relacionado con su nivel de desarrollo.

El Sr. Meagher convino con el profesor Howse en la ampliación de la interpretación del apartado b) del artículo XX del GATT en el asunto. A su juicio, el Órgano de Apelación trató de hacerlo muy similar al apartado g) del mismo artículo, sobre todo al interpretar que la palabra "necesarias" significaba algo similar a la expresión "relativas a", empleada en el apartado g). Sin embargo, el Sr. Meagher, aunque no consideraba que tal interpretación fuese una cuestión problemática en el asunto *Brasil - Neumáticos recauchutados*, expuso su preocupación por la aplicación del apartado b) del artículo XX a casos futuros. Explicó que había un fundamento para que los términos empleados en los apartados b) y g) fueran diferentes: restringir la aplicación de la excepción prevista en el primero. Como señaló, las cuestiones relacionadas con la salud pueden abarcar casi cualquier medida. En consecuencia, se introdujo en el apartado b) el término "necesarias" a fin de limitar la aplicación de tal excepción.

Con respecto al método normal de definición del término "necesarias" en el asunto, el Sr. Meagher consideró que el Órgano de Apelación lo había definido en relación con el carácter restrictivo del comercio que tuviera la medida, lo que evitaba el análisis del texto inicial del artículo XX. A su juicio, esta cuestión sigue estando sin resolver hasta este momento.

Nathalie Bernasconi destacó que, aunque el Brasil perdió el asunto por otras razones, los argumentos ambientales que expuso tuvieron éxito en todos sus aspectos. La Sra. Bernasconi consideraba que la decisión fue "verde" y favorable al desarrollo.

Con respecto al nuevo "criterio de la contribución importante" del apartado b) del artículo XX, la Sra. Bernasconi explicó que el Órgano de Apelación estableció el criterio de que, para que una medida fuese necesaria, su contribución al logro del objetivo debe ser "importante, no meramente marginal ni insignificante". Explicó que, a primera vista, este nuevo criterio parecía un nuevo obstáculo a la justificación de las medidas ambientales por los países. Sin embargo, el Órgano de Apelación resolvió que no había necesidad de cuantificar la contribución de una medida para que ésta pudiera ser objetiva. Tal análisis, según explicó la Sra. Bernasconi, puede llevarse a cabo en términos tanto cuantitativos como cualitativos, lo que facilita su interpretación.

La Sra. Bernasconi se refirió también al argumento planteado al Órgano de Apelación por las CE en el sentido de que una prohibición de las importaciones, o cualquier otra medida, sólo podía justificarse si su contribución era inmediatamente observable. Como explicó la oradora, el Órgano de Apelación rechazó esta interpretación al afirmar que las consecuencias resultantes de una medida sólo podían verificarse después de cierto período de tiempo. A juicio de la oradora, esta interpretación atenúa muy considerablemente el "criterio de la contribución importante" al tener en cuenta la realidad de las reglamentaciones de defensa del medio ambiente.



Además, la Sra. Bernasconi señaló que, al admitir que el producto objeto de la medida (los neumáticos recauchutados) no necesita ser el mismo producto que genera el riesgo (los neumáticos de desecho), el Órgano de Apelación estableció la vinculación entre los neumáticos recauchutados de corta duración y el riesgo derivado de la acumulación de neumáticos de desecho, adoptando un análisis del ciclo vital. A juicio de la oradora, este análisis tiene amplio apoyo entre las entidades de defensa del medio ambiente. Según explicó también, el Órgano de Apelación reconoció tácitamente la necesidad de un margen de política para que los gobiernos puedan abordar eficazmente los efectos ambientales y sanitarios de los productos a lo largo de su ciclo vital.

Por último, la oradora comentó el análisis de la introducción del artículo XX, señalando que el Órgano de Apelación y el Grupo Especial hicieron todo lo posible para no abordar el artículo XIV sobre los acuerdos comerciales regionales (ACR). En su opinión es muy deplorable que se hubiera analizado la cuestión del MERCOSUR sobre la base de las disposiciones del artículo XX y su texto de introducción. Observó que la decisión del MERCOSUR impulsó al Brasil a admitir la importación de neumáticos recauchutados procedentes del Uruguay y otros países del MERCOSUR, abriendo sus fronteras a los neumáticos recauchutados de esos países. Esto, a su vez, llevó al Órgano de Apelación a constatar una infracción de la introducción del artículo XX. La Sra. Bernasconi observó que este caso, que se refiere a un conflicto entre una decisión de un órgano de un ACR opuesta a la restricción del comercio por razones ambientales y una decisión de la OMC que en principio admitió esa restricción, demostraba que la relación entre los ACR y la OMC necesita una dilucidación más precisa.

(b) ¿Cuáles son los principales problemas para los países en desarrollo en relación con la solución de diferencias referentes al comercio y el medio ambiente?

El Sr. Meagher propuso dos perspectivas diferentes del mismo tema: la primera se refería a la impugnación de medidas de países en desarrollo, y la segunda a los países en desarrollo que desasen impugnar medida impuestas por otro país en desarrollo o por un país desarrollado. Con respecto a lo primero, observó la eficacia lograda por el Brasil en el planteo de su asunto ante el Órgano de Apelación, y reconoció sus esfuerzos por presentar pruebas sumamente detalladas sobre el propósito de protección del medio ambiente que había impulsado la medida. Sin embargo, destacó que no todos los países en desarrollo estarían en condiciones de proceder así. A este respecto, reconoció la especial dificultad que representaba para los países pobres disponer de todos los recursos y las pruebas necesarias cada vez que planteasen un asunto al mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Vinculando este aspecto con sus intervenciones anteriores, el Sr. Meagher destacó también que los países en desarrollo, toda vez que apliquen medidas ambientales, tropezarán con grandes dificultades para poder aplicarlas en la forma que cause menor restricción del comercio. Además, el orador destacó que esos países podrían no estar en

condiciones de organizar sus medidas ambientales en formas que estén en conformidad con las normas de la OMC.

Con respecto a los países en desarrollo como reclamantes, reconoció las mismas dificultades, en particular las relativas a los recursos para la obtención de pruebas y para resistir las presiones políticas de las organizaciones de defensa del medio ambiente. Destacó que lo “verde” y el desarrollo no siempre coinciden, en especial cuando se reconoce la situación de la población pobre de los países en desarrollo cuyos medios de vida dependen de un comercio de exportación que puede no cumplir las normas ambientales de los países desarrollados. En síntesis, consideró que se trataba de un intrincado problema político que hace muy difícil para los países en desarrollo impugnar medidas ambientales de los países desarrollados.

Con referencia al último de los puntos planteados por el Sr. Meagher acerca del costo de las medidas, la Sra. Bernasconi destacó que a ese respecto una de las principales preocupaciones, para los países en desarrollo, será el aumento y la multiplicación de las normas. Ya se trate de normas sobre productos o de normas basadas en procedimientos, la oradora señaló la necesidad de utilizarlas para rectificar las desastrosas pautas de consumo de los países desarrollados. Hizo hincapié en que, sobre todo en relación con el cambio climático, la cuestión de las normas ha adquirido mayor pertinencia que nunca. Explicó que hasta ahora se han desarrollado múltiples discusiones sobre el tema en el Comité MSF y el Comité OTC, destacando la necesidad de seguir tratando esos temas en la OMC pero no necesariamente a través del mecanismo de solución de diferencias. A su juicio, esas discusiones deberían tratar especialmente los costos que se imponen a los países en desarrollo cada vez que un país desarrollado aplica medidas. Señaló la necesidad de organizar un sistema que ayude a los países en desarrollo a aplicar medidas adoptadas en países desarrollados, incluso mediante el suministro de ayuda financiera y asistencia técnica. La Sra. Bernasconi destacó la importancia de tratar esas cuestiones en los Comités de la OMC, sobre todo respecto de la transparencia y las preocupaciones referentes a los costos. A su juicio, ello obviaría la necesidad de recurrir a la solución de diferencias.

Haciendo referencia al argumento del Sr. Meagher acerca de las posibilidades de los países en desarrollo de cumplir la prueba de la necesidad y la prescripción sobre las medidas que causen menor restricción en relación con el artículo XX del GATT, el profesor Howse señaló afirmaciones hechas en relación con el asunto *Brasil - Neumáticos recauchutados*, en particular el párrafo 171 de la decisión, en las que se indica que se habrán de tener en cuenta las circunstancias propias de los Miembros de la OMC.

Con respecto al futuro del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, el profesor Howse dijo que el Órgano de Apelación ha tenido una importante evolución y que en sus resoluciones se manifiesta una afirmación muy firme de la idea de la eficacia jurídica de los precedentes y la jurisprudencia, destacando el orador que el Órgano de Apelación ha desarrollado una verdadera jurisprudencia del derecho de la OMC y no sólo



un conjunto incoherente de decisiones. Por lo tanto, teniendo en cuenta todas las modificaciones acontecidas en el Órgano de Apelación, el profesor Howse concluyó que el Órgano de Apelación ha reconocido su importante función dentro del marco institucional del sistema de la OMC. Con respecto a la coherencia de la jurisprudencia de la OMC, el profesor Howse observó también que hasta el momento el Órgano de Apelación nunca había revocado sus propias decisiones. En consecuencia, reconoció la coherencia y el legado de la jurisprudencia de la OMC con independencia de las modificaciones en la composición del Órgano de Apelación.

Como observación final, el profesor Howse se refirió al Acuerdo MSF señalando que los asuntos planteados ante el Órgano de Apelación a ese respecto no han sido casos claves y no han planteado problemas fundamentales relativos a la vida humana y las percepciones de las personas como consumidores y seres humanos. El orador manifestó su sospecha de que, por haber afirmado que la salud humana constituye una cuestión prioritaria, el Órgano de Apelación tendrá que abordar esas cuestiones de modo más sensible que los grupos especiales en asuntos anteriores, sobre todo *CE - Productos biotecnológicos*.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Gran parte de la discusión se refirió al asunto *Brasil - Neumáticos recauchutados*. Un asistente reiteró que el Órgano de Apelación, en ese asunto, estableció una vinculación estricta entre la discriminación arbitraria e injustificable y el propósito real de una medida, y pidió que el profesor Howse aclarase sus críticas sobre esa cuestión. La misma persona destacó también la importancia de apreciar la complejidad de una política razonable y plausible considerada en su conjunto, sobre todo cuando atiende fines ambientales.

En su respuesta, el Sr. Meagher sugirió que tanto el Órgano de Apelación como el Grupo Especial procuraron evitar el artículo XXIV respecto de la exención del MERCOSUR. A su juicio se habría planteado una situación muy diferente si hubiera habido una prohibición de la importación de neumáticos usados y recauchutados aplicable a todo el MERCOSUR. El orador consideraba que, en tal situación, al Órgano de Apelación y al Grupo Especial les habría resultado muy difícil evitar el análisis de ese artículo XXIV. El profesor Howse se refirió a las observaciones del público aclarando ante todo sus observaciones sobre el texto de introducción del artículo XX. A su juicio, hay una distinción entre dos aspectos del razonamiento del Órgano de Apelación: el primero se refiere a la relación entre los ACR y el régimen NMF; el segundo se refiere a las diferencias de trato no relacionadas con fines ambientales, que imponen el análisis del carácter arbitrario o injustificable de las medidas. En opinión del orador, la aplicación de una medida se relaciona estrechamente con la estructura del derecho administrativo de cada país. Por lo tanto, en su opinión el problema consiste en que a menudo puede haber un trato diferente que surge de

procesos judiciales o administrativos desarrollados en un país y que se relacionan con otros fines o valores de los mismos procesos y no se vinculan directamente con fines ambientales. No obstante, esas medidas serían igualmente legítimas. A juicio del orador, el problema surge cuando se reconoce la importancia de proteger la estructura administrativa de un país. Una medida basada en los objetivos administrativos del país no debe calificarse como arbitraria o injustificable por la sola razón de que sus objetivos no sean los objetivos ambientales de la medida de fondo que se impone.

Con respecto al regionalismo, el profesor Howse indicó dos alegaciones diferentes en juego: la primera referente a la violación por el Brasil del párrafo 4 del artículo III o bien del artículo XI, del GATT; y la segunda alegación con respecto al trato diferente de los reclamantes que no formaban parte del MERCOSUR. Explicó que esas dos alegaciones debían tratarse por separado, aplicando específicamente el artículo XXIV, que está destinado específicamente a tratar el problema de las incompatibilidades con el régimen NMF derivadas de ACR. El profesor Howse señaló que tal vez el Órgano de Apelación no haya tratado el artículo XXIV debido a la influencia de la forma en que se organizaron las alegaciones en ese asunto.

Otra pregunta del público se refería al asunto *Neumáticos recauchutados* y la cuestión de los mandamientos judiciales. La Sra. Bernasconi explicó que algunas de las empresas brasileñas de recauchutado habían obtenido mandamientos de tribunales nacionales brasileños que disponían que se autorizase la importación de neumáticos "usados" para recauchutarlos en el Brasil a pesar del propósito del Gobierno de prohibir tanto los neumáticos recauchutados como los usados. Esos mandamientos judiciales, desde luego, viciaban el objetivo ambiental de la prohibición de los neumáticos recauchutados, en contra del deseo del Gobierno del Brasil. La Sra. Bernasconi observó que era interesante señalar que se trataba de una situación en que el fallo de la OMC contra el Brasil facilitó al Gobierno del Brasil la imposición de sus medidas de protección del medio ambiente.

Una de las últimas preguntas se refería al papel de la ciencia en los asuntos relativos a MSF, y se pidió a los panelistas que expusieran con mayor detalle la evolución de ese asunto, en particular la evolución de la carga de la prueba y las normas a su respecto desde el punto de vista de las consideraciones científicas y su interpretación en tales asuntos. Los oradores reconocieron la gran complejidad de la cuestión relativa al papel de la ciencia en el Acuerdo MSF. La Sra. Bernasconi observó que los grupos especiales de *CE - Productos biotecnológicos* y *Estados Unidos - Hormonas* parecen haber puesto en peligro algunas de las constataciones delicadas que se formularon en el primer asunto *Hormonas*. Los oradores convinieron en que la segunda vuelta del asunto *Hormonas*, actualmente ante el Órgano de Apelación, probablemente echaría alguna luz sobre esta cuestión delicada y compleja y daría indicaciones sobre la forma en que se aplicaría e interpretaría en el futuro el Acuerdo MSF.



Se expresaron puntos de vista diversos respecto de la crítica del profesor Howse a las declaraciones del Sr. Lamy acerca de la importancia y el significado de la decisión dictada en *Camarón*. El profesor Howse observó que sería útil analizar si las declaraciones de los directores generales o altos representantes de otras instituciones internacionales han sido utilizadas como parte del proceso de interpretación en otros órganos o tribunales internacionales de solución de diferencias.

3. Conclusiones y camino a seguir

La deliberación contribuyó a aclarar la situación de la jurisprudencia de la OMC acerca del medio ambiente y a ilustrar sobre posibles tendencias de los futuros asuntos de solución de

diferencias. El Centro de Derecho Internacional sobre el Medio Ambiente (CIEL) y Amigos de la Tierra - Europa (FoEE) habrán de seguir observando el desarrollo de la jurisprudencia de la OMC acerca del medio ambiente y evaluar si el margen de política con que cuentan los Miembros de la OMC para adoptar políticas y reglamentaciones ambientales y sanitarias se salvaguarda en grado suficiente. Ello se hará con una perspectiva de desarrollo sostenible que preste atención especial, no sólo al medio ambiente, sino también a las consideraciones relativas al desarrollo, incluidos los efectos de las prescripciones ambientales en las oportunidades de acceso a los mercados de que disponen los Miembros más pobres de la OMC.



Regionalismo: ¿El mayor de los desafíos?



Moderadora

Dra. Theresa Carpenter – Directora Ejecutiva del Centre for Trade and Economic Integration (CTEI) del Instituto de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo (IHEID), Ginebra

Oradores

Dr. Peter Holmes – Universidad de Sussex

Sr. Junior Lodge – Mecanismo Regional de Negociación del Caribe

Excmo. Sr. Bruce Gosper – Embajador, Representante Permanente de Australia ante la OMC

Dra. Vera Thorstensen – Asesora Económica de la Misión Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas

Profesor Simon Evenett – Profesor de Comercio Internacional y Desarrollo Económico de la Universidad de St. Gallen (Suiza)

Organizado por

Centro Nacional de Investigación del Comercio Internacional (NCCR) sobre reglamentación del comercio, Proyecto N° 3, Regionalismo

Informe redactado por

Dra. Teresa Carpenter – Directora Ejecutiva del Centre for Trade and Economic Integration (IHEID), Ginebra

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 14.15 - 16.15 h



Resumen

El número de acuerdos comerciales regionales (ACR) se ha multiplicado a lo largo de los 10 últimos años. Además, la amplitud de los ACR es con frecuencia mucho mayor que la lograda en la OMC. Por ejemplo, en los foros bilaterales los Miembros de la OMC se muestran dispuestos a menudo a celebrar acuerdos sobre cuestiones acerca de las cuales insisten en que no corresponde tratarlas en Ginebra. ¿A qué se debe esto? ¿Cuáles son sus consecuencias para el sistema multilateral de comercio? ¿Y qué debería o podría hacerse al respecto? En la sesión se analizaron las razones del aumento del regionalismo, se consideró la importancia económica de la plétora de ACR y se examinó la magnitud del desafío que plantea el regionalismo a la OMC. También se estudió en la sesión el grado en que el regionalismo constituye una alternativa al sistema centralizado en Ginebra y si el desafío del regionalismo representa una amenaza para la estabilidad de dicho sistema. Por último, se analizó la importancia del regionalismo como desafío para la OMC en comparación con otros desafíos que se le plantean.

1. Intervenciones de los panelistas

La moderadora comenzó por indicar que en la sesión se consideraría el grado en que el regionalismo representa un problema importante para el sistema multilateral de comercio centralizado en Ginebra. Además, invitó a los panelistas a examinar problemas concretos. Pidió al Dr. Holmes que tratara la cuestión de las razones por las que los Miembros de la OMC a menudo están dispuestos a concertar acuerdos sobre cuestiones acerca de las cuales insisten en que no corresponde tratarlas en Ginebra. Se invitó al Sr. Junior Lodge a que ilustrase sobre los motivos por los que los países del Caribe participan en acuerdos bilaterales o multilaterales con otros países que tienen un alcance mucho mayor que los acuerdos especiales y diferenciados que sustituyen. Se invitó al Embajador Gosper a que expusiera los cambios que ha experimentado la perspectiva de Australia al pasar de un criterio que veía en los ACR una amenaza al sistema a un criterio en que se los procura activamente, y también se le pidió que formulase sus observaciones sobre la intensificación del interés por los ACR en Asia. Se pidió a Vera Thornesten que reflexionara sobre la importancia de las normas de origen para determinar si los acuerdos regionales fomentan o no realmente el comercio. Se pidió al Profesor Evenett que examinara la medida en que el crecimiento del regionalismo constituye una amenaza para la OMC. La moderadora presentó su definición del regionalismo, que consiste en cualquier acuerdo comercial concertado por dos o más partes fuera de la OMC. Aunque muchos de los acuerdos no son en absoluto regionales, es conveniente considerarlos juntos porque se trata de acuerdos que tienen en común el propósito de crear preferencias en favor de los países asociados y en contra de los terceros.

(a) Dr. Peter Holmes, Profesor de la Universidad de Sussex

El Dr. Holmes inició su exposición mencionando que había asistido recientemente a una charla del profesor Richard Baldwin en la que éste explicó por qué el regionalismo no planteaba

un problema tan importante como algunos imaginan. Continuó diciendo que sus propios argumentos estaban en conformidad con la argumentación del profesor Baldwin y se basaban en reflexiones hechas después de la Conferencia sobre la Multilateralización del Regionalismo que tuvo lugar en 2007 en la OMC. El Dr. Holmes comenzó por plantear la interrogante de qué razones hacen que el regionalismo inspire preocupaciones. Dijo que podía pensar en tres inquietudes.

La primera se relaciona con los efectos en las corrientes comerciales, y se trata de una preocupación por la posibilidad de que la desviación de comercio causada por los ACR provoque una disminución de la eficiencia económica. La segunda preocupación se relaciona con la pérdida de integridad del sistema multilateral de comercio. El tercer argumento es el temor de que la difusión de regionalismo obligue a los países en desarrollo a negociar en condiciones menos favorables que en el ámbito multilateral. Se nos plantea la paradoja de países que se muestran dispuestos a negociar en el plano bilateral sobre temas que se resisten a negociar multilateralmente. Por ejemplo, el AAE del Caribe, que contiene multitud de complejas obligaciones de reglamentación, parece ser un acuerdo que los países del Caribe no estaban en absoluto dispuestos a asumir. Las reformas de la reglamentación no les fueron impuestas, sino que eran elementos que la negociación pareció dar una oportunidad para realizar. El Dr. Holmes dijo que le interesaría que el Sr. Junior dijese si se trataba de una impresión acertada. Otro ejemplo es el ALC que se negocia entre la UE y la India: la India discute con satisfacción sobre temas que no está dispuesta a discutir en la OMC. Según manifiestan amigos de la Dirección General de Comercio, fue la India la que manifestó el deseo de profundizar el ALC, recibiendo con positiva satisfacción la inclusión de cuestiones de reglamentación en la agenda, porque la India podría llevar a cabo ciertas modificaciones de reglamentación como parte de un ALC con la UE, que no podría llevar a cabo en relación con una negociación en la OMC. Además, para decirlo sin tapujos, si se trata de un acuerdo bilateral no resulta necesario dar entrada a China.

Otra preocupación relativa a los ALC puede referirse a las normas de origen. Sin embargo, las normas de origen sólo cuentan en los casos de alto nivel de protección. Cuando la protección no es importante, tampoco es grande la distorsión que pueden provocar las normas de origen. Si los niveles de protección son elevados y las normas de origen impiden los aumentos del comercio que el ALC podría generar, las normas de origen restrictivas reducen en realidad los efectos negativos de desviación de comercio. Pueden producirse algunos casos en que las normas de origen restrictivas hagan que las empresas se abastezcan de sus insumos dentro de un bloque en lugar de traerlos del exterior, pero esto sólo tiende a ser un problema grave cuando la protección externa es fuerte.

Cuando un ALC contiene elementos de reglamentación, es menos probable que cause desviación de comercio porque esos elementos llevan incorporado casi intrínsecamente el régimen NMF (en lo referente a la propiedad intelectual ello es obligatorio). En la medida en que un ACR da la oportunidad de liberalizar el régimen interno, es probable que cualquier cambio



de las reglamentaciones tenga para los demás países efectos secundarios positivos, más que negativos, en especial cuando se abre un mercado que había permanecido cerrado. Cuanto más cerrado haya estado antes un mercado, menor será el riesgo de desviación de comercio. Cuanto mayor sea el elemento de reglamentación que contiene el ACR, mayores serán las perspectivas de que funcionen las influencias internas en favor de la reforma reglamentaria. Esto genera posibilidades de que tal reforma contribuya auténticamente a una mayor apertura de los mercados. En cuanto a las normas y los obstáculos técnicos, raras veces ocurre que los ACR impongan normas reglamentarias peculiares o rigurosas a un interlocutor comercial, por lo que cualquier elemento de reglamentación tenderá a ser positivo más que negativo.

Otros problemas que pueden plantearse se relacionan con los costos de transacción y llevan a preguntarse si la vida simplemente se está volviendo más compleja. No resulta claro que existan muchas pruebas de ello. La existencia de los ACR podría considerarse un indicio alentador de disposición a abordar algún tipo de liberalización del comercio. Es evidente que los países en desarrollo no están abriendo sus mercados a la UE con el propósito de provocar diversión del comercio; no desean tal cosa.

El aspecto más inquietante tal vez consista en la asimetría del poder de negociación. Los países que negocian en pequeños grupos acaso puedan escoger los temas que desean negociar ajustándose a su propio programa interno, pero también se ven en la situación de negociar en términos más bien asimétricos. El problema consiste en que, mientras no se realice alguna reforma multilateral de las normas que rigen los ACR, no hay modo de salir de esto. El Dr. Holmes concluyó que la situación, de conformidad con la propuesta de Richard Baldwin, es que deberíamos buscar formas de incorporar el regionalismo en el marco de la OMC haciendo que las reglamentaciones congenien mejor con el multilateralismo. Mientras tanto, el Dr. Holmes dijo que le preocupaba mucho menos que a otros el desafío que representa el regionalismo para el sistema multilateral de comercio.

(b) Junior Lodge, Mecanismo Regional de Negociación del Caribe

Junior Lodge dijo que deseaba, en primer lugar, trazar un breve cuadro del Caribe, porque así se explican los motivos de un acuerdo tal como el Acuerdo de Asociación Económica. En lo esencial, el Caribe es pequeño. Alan Winters señaló una vez que lo pequeño es hermoso pero costoso. Es muy cierto: el Caribe tiene elevados costos de producción y el comercio intrarregional es oneroso. Sin embargo, lo pequeño también tiene sus ventajas: el Caribe es demasiado pequeño para perturbar el comercio mundial. Algunas de las flexibilidades que se han logrado en el AAE responden al hecho de que nunca se nos podría considerar una molestia ni causa de perjuicios económicos para la Unión Europea.

El Caribe se caracteriza por la concentración de las exportaciones, tanto en productos como en mercados: más

del 60 por ciento de las exportaciones a la UE se efectúan en cinco productos básicos, y un 70 por ciento del comercio exterior se realiza con apenas tres países: los Estados Unidos, la UE y el Canadá. Reconociendo que, con la conclusión de la Ronda de Doha o sin ella, hay una erosión de las preferencias (las preferencias respecto del azúcar y el banano la sufren a través de la solución de diferencias), el Caribe necesita ascender en la cadena del valor, y los viejos modos de actividad mercantil ya no sirven. El gran problema para el Caribe consiste en hacer frente a la mundialización reconociendo que ofrece oportunidades, pero asegurándose al mismo tiempo de contar con medidas que atenúen cualquier efecto negativo.

Continuando su explicación de por qué el Caribe optó por el AAE, el Sr. Lodge explicó que el acceso al mercado de la UE -aunque sea libre de aranceles y contingentes- no basta por sí solo: el comercio de los países ACP con la UE, en proporción con el total de los intercambios, ha disminuido considerablemente. Además, continuó el Sr. Lodge, se ha vuelto difícil persuadir a los demás países para obtener en la OMC una exención para las preferencias. El Acuerdo de Cotonou obtuvo exención en la Reunión Ministerial de Doha, y uno de sus costos fue la reducción de las preferencias para el atún en un 50 por ciento; además, se impuso al Caribe un nuevo régimen para el banano que en los hechos dio lugar a una disminución de las preferencias. Hace falta un nuevo paradigma: el Caribe necesita acuerdos comerciales maduros que no estén sujetos a exenciones ni limitados por plazos y que den a los agentes económicos un horizonte temporal adecuado.

El nuevo paradigma ya está aquí: al final del mes, la exención expirará y quedará sustituida por el Acuerdo de Preferencias Comerciales de la Cuenca del Caribe. El nuevo paradigma no se limita a la UE: el Caribe está entablando negociaciones con el Canadá, y cuando los Estados Unidos estén prontos el Caribe también negociará con ellos. El fundamento reside en tratar de dar una nueva posición a las economías del Caribe ascendiendo en la escala de valor. Tomando el ejemplo del ron, el Sr. Lodge dijo que el Caribe embarca a Europa ron a granel, y allí se lo mezcla con ron de calidad inferior y se lo embotella. Todo el valor añadido del embotellamiento lo obtienen los agentes europeos. Se cuenta ahora con un programa para impulsar el embotellamiento en la región misma. El azúcar ofrece otro ejemplo en que no se cuenta, en la región, con medios para refinarlo. Si bien el protocolo sobre el azúcar resultó útil para el Caribe en el sentido de que creó estabilidad de los precios, también sirvió para impulsar un grado inconveniente de dependencia. El nuevo acuerdo tiene carácter amplio y va más allá de las mercancías para incluir los servicios, las medidas de defensa comercial, las MSF, los OTC, la propiedad intelectual, la política en materia de competencia, la contratación pública, las medidas respecto de los movimientos de capitales, las disposiciones institucionales y el arreglo de diferencias. También hay un elemento de asimetría: por ejemplo, hay disposiciones sobre seguridad alimentaria que sólo pueden invocar los miembros del CARIFORUM. Además, los miembros del CARIFORUM



están exentos del cálculo del comercio total a los efectos de las salvaguardias multilaterales.

El acuerdo también permite la diferenciación. Aunque el CARIFORUM comprende a 15 Estados, éstos tienen niveles muy variados de desarrollo y de ingreso por habitante, que van desde el caso de las Bahamas con más de 17.000 dólares hasta el de Haití, con menos de 1.000. Hay también un grupo de países que en realidad son microeconomías (Organización de Estados del Caribe Oriental). Si se examinan las listas, la República Dominicana, que puede considerarse el gran centro de la región, ha liberalizado el 95 por ciento de sus importaciones procedentes de la UE, mientras que la OECO, Haití y Belice, que pueden considerarse países con una economía relativamente pequeña, han liberalizado un 70 por ciento. En situación intermedia se encuentran los "países más desarrollados", que han liberalizado por término medio un 85 por ciento. En consecuencia, la diferenciación es un elemento importante de este acuerdo.

Peter Holmes preguntó acerca de los fundamentos de la inclusión de temas no tratados en la OMC, y en cierto modo esto aborda la cuestión de por qué negociamos un ACR con un gran interlocutor comercial que, de hecho, es más bien rico. Hay varias razones para ello. La primera es jurídica: la expiración de la exención y la necesidad de contar con un acuerdo compatible con las normas de la OMC. En segundo lugar, las cosas ocurren de tal modo en el mundo que a los países desarrollados y adelantados no les gusta gestionar una exención. En tercer término, queríamos sustraernos al tipo de maquinaciones políticas que son de esperar frente a un interlocutor comercial que cuenta con todos los derechos y concede sus preferencias en un gesto magnánimo; esto era un motivo importante. En cuarto término, no es casual que el Caribe negocie, no sólo con sus interlocutores comerciales, sino también con sus asociados para el desarrollo. El Caribe ha obtenido una importante cooperación para el desarrollo procedente de la UE, el Canadá y los Estados Unidos. Disponer de un acuerdo que combine compromisos con la ayuda para el desarrollo es un gran incentivo para completar una negociación.

También hay otros elementos. El Sr. Lodge citó su ejemplo favorito, referente a la protección de los datos personales. Lo dijimos muy francamente: cuando la Unión Europea presentó un documento sobre la protección de los datos personales, esa expresión no nos era muy familiar. Después de alguna investigación, comprobamos la importancia de esa cuestión para las actividades económicas basadas en la transferencia electrónica de datos, que tiene importancia para que el Caribe pueda adelantar hacia la prestación de servicios. Es importante no actuar con criterio ideológico, sino práctico, y comprender las preocupaciones del interlocutor con que se negocia. Después del estudio, esa parte de la negociación quedó completada en tres discusiones. El tema de no actuar con criterio ideológico se aplica igualmente a otros aspectos, como la política en materia de competencia, asunto al que no solíamos ser particularmente afectos en la OMC. Las disposiciones en esa materia establecen dos cosas: en primer lugar, determinan las partes en la cooperación; en segundo lugar, definen las prácticas

anticompetitivas. A juicio del Sr. Lodge, esto es más bien inocuo. No hay que detenerse únicamente en el torrente de medidas, sino observar su profundidad y comprender la naturaleza del compromiso. La razón por la que el Caribe no es ambicioso respecto de política en materia de competencia es que la región no ha elaborado todavía sus propias instituciones ni su propia política al respecto.

El Sr. Lodge expuso por último dos ideas acerca de los problemas sistémicos que plantean los acuerdos como los de asociación económica. Una idea se relaciona con la creación de capacidad comercial. Los nuevos compromisos sobre la propiedad intelectual en el CARIFORUM deben entrar en vigor en 2014 (en 2020 para Haití). El fundamento de ello apunta a dar tiempo para que produzcan sus efectos las medidas de creación de capacidad comercial. Los compromisos comerciales se combinan, pues, con la ayuda para el desarrollo. Hay diversos acuerdos en la OMC que contienen medios para apoyar las medidas de creación de capacidad en los países en desarrollo, pero la OMC no cuenta con servicios financieros para poner en práctica tales disposiciones. Un motivo importante para celebrar un acuerdo comercial con un importante asociado para el desarrollo consiste en la obtención de ayuda para el desarrollo. Aunque se reconozca que se ha invertido mucha energía y capital político en el programa de ayuda para el comercio, así como en iniciativas que se repiten en los textos sobre el AMNA y la agricultura, no pasan de ser en el mejor de los casos fórmulas ambiciosas.

El último problema consiste en volver a incorporar en el sistema multilateral los compromisos asumidos en los acuerdos regionales. Los ALC tienen por objeto obtener una exención del régimen NMF; pero los interlocutores insisten en disposiciones sobre los terceros. Por ejemplo, el ALC entre los Estados Unidos y Marruecos establece que cualquier concesión otorgada por Marruecos a cualquier otra parte debe concederse automáticamente a los Estados Unidos, sin ningún umbral. En el AAE del CARIFORUM se establece que la UE debe beneficiarse de cualquier disposición que se conceda a un interlocutor comercial importante. Vemos así una convergencia entre los ACR y el sistema multilateral de comercio. El Sr. Lodge concluyó que el peligro que se atribuye a los ACR no es tan grave como cabría pensarlo.

(c) Embajador Bruce Gosper, Misión de Australia, Representante Permanente ante la OMC

El Embajador Gosper comenzó por decir que resulta difícil discrepar de la afirmación de que los ACR son menos que óptimos, ya que pueden tener consecuencias sistémicas, efectos negativos para terceros y altos costos para las empresas. Sin embargo, muchos países encuentran provechosos los ACR, ya sea por los tipos de motivos comerciales que se han mencionado o como impulso de la liberalización regional o unilateral, o para cuestiones de política exterior y de seguridad. Forman parte de nuestro entorno y así habrá de continuar siendo debido a sus múltiples incentivos y fines. En la región de Asia y el Pacífico hay más de 100 acuerdos, lo que significa una triplicación desde 1990, y se están negociando otros 50. Australia participa,



reconociendo tanto los beneficios como el costo de esos acuerdos, y lo ha hecho durante cierto tiempo. Apoyándose en la relación económica más estrecha que Australia tiene con Nueva Zelandia, ha negociado acuerdos con los Estados Unidos, Tailandia y Singapur, y últimamente con Chile, así como un ACR muy amplio con los países de la ASEAN. Australia está negociando con el Japón, China y el Consejo de Cooperación del Golfo, y desarrolla conversaciones exploratorias con Corea, la India y otros diversos países.

El Embajador Gosper explicó que en la región de Asia y el Pacífico la integración económica plantea algunos problemas particulares, por estar formada por países de variados idiomas y diferente tamaño y que se encuentran en etapas muy distintas del desarrollo. Además, constituye un centro económico cada vez más importante del mundo: el arco que se extiende desde Mumbai hasta Tokio probablemente represente, dentro de un par de decenios, bastante más de la mitad de la producción y del consumo mundiales. Por una vez, la tiranía de la distancia no actúa en contra de Australia, ya que se encuentra más próxima a la actividad que la UE o los Estados Unidos. Hay algunas dificultades peculiares cuando se trata de la integración económica y de la forma en que da de desarrollarse en adelante. Esas circunstancias en cierto modo exclusivas se reflejan en el diferente ritmo y las distintas formas en que se aborda la integración económica, y el proceso habrá de ser prolongado. Hay dos fuerzas en juego: el deseo de integración, así como la incertidumbre sobre la forma que la integración habrá de tomar. Esa tensión se manifiesta en los diversos enfoques y ritmos de la integración que se desarrollan en la región. Se produce la superposición entre acuerdos porque los grupos de países negocian ACR; por ejemplo, los dos participantes en la "relación económica más estrecha" han negociado un acuerdo con los 10 miembros de la ASEAN, y cada uno también tiene acuerdos con esos países. Esto da lugar a nuevos problemas, como las diferentes normas de origen. Se ha reflexionado mucho sobre la forma de aprovechar la regionalización para lograr el máximo beneficio económico, pero tales cosas no son fáciles, como bien lo demuestran los 10 plazos que en los últimos 14 años han vencido sin éxito en materia de normas de origen no preferenciales.

En Australia, el debate sobre la integración económica regional está centrado en dos enfoques. Uno es el que propone la Zona de Libre Comercio de Asia y el Pacífico (FTAAP), destinada a ser un modelo ambicioso que abarcaría toda la región, cuyo propósito sería beneficiar a la región de Asia y el Pacífico. Si se alcanza, la FTAAP sería sin duda un elemento que influiría con cierta importancia en el sistema multilateral de comercio; pero la diversidad de sus miembros, implícita en tal acuerdo, significa que sólo puede representar un objetivo de largo plazo. El segundo enfoque es el de la asociación económica transpacífica (que incluye a Singapur, Brunei, Chile y Nueva Zelandia, conocidos como "P-4"). El P-4 es un acuerdo verdaderamente amplio, con compromisos que van más allá de las normas de la OMC en materia de servicios e inversiones, y parece ofrecer un elemento fundamental para construir la integración económica regional, sobre todo

en cuanto permite la adhesión de terceros. El hecho de que los Estados Unidos hayan iniciado negociaciones para su adhesión al P-4 habrá de intensificar el interés por este acuerdo. Australia y algunos otros países de la región han manifestado interés por adherirse a él.

Aquí, en la OMC, hemos examinado la iniciativa sobre la transparencia acordada como parte de la Ronda de Doha, que esperamos que se consolide. Será útil para introducir cierta claridad en la naturaleza de los ACR, ya que falta una apreciación de su detalle y su naturaleza. No se cuenta por el momento con un enfoque global de lo que esos acuerdos están logrando. Pueden evolucionar con considerable rapidez y algunos de ellos son bastante amplios y profundos y abarcan múltiples asuntos además de los aranceles y otros temas tradicionales.

Australia persigue desde hace tiempo un objetivo, que algunos Miembros de la OMC comparten, que se refiere a la necesidad de aclarar y fortalecer las normas en materia de regionalismo y, en particular, la definición de "lo esencial de los intercambios comerciales". Australia ha propuesto que ese nivel sea de un 95 por ciento y que no quede excluido ningún sector importante. Éste es un criterio perfectamente aceptable para Australia, pero no cabría decir que la propuesta concita gran aceptación.

¿Cómo pueden apoyar el sistema multilateral de comercio ACR amplios y de gran calidad? Aparte del hecho evidente de que se están retrayendo con niveles de protección y demostrando intereses creados y focos de protección en la economía, pueden resultar útiles en diversas formas. Por ejemplo, los miembros del APEC han acordado durante los últimos cuatro años algunas prácticas óptimas de carácter amplio y han desarrollado algunos modelos de medidas a los que pueden remitirse sus miembros en sus ACR sobre temas tales como los obstáculos técnicos al comercio, las MSF, las normas de origen, la contratación pública, el comercio electrónico, la solución de diferencias, la transparencia y la facilitación del comercio.

Con vistas al futuro, la idea de multilateralizar los ALC es un objetivo de largo plazo. Un ALC plurilateral e inclusivo de calidad y amplitud como el P-4 puede ser un paso intermedio importante. Pueden serlo también los acuerdos sectoriales, en que los ALC han cultivado la convergencia. En un estudio del APEC se examinaron 30 ALC negociados en la región de Asia y el Pacífico, observándose que por lo menos 23 de ellos tienen capítulos sobre los servicios que están bien desarrollados, basados en principios que se elaboraron con arreglo al AGCS, incluyendo los modos de suministro, el régimen NMF y el trato nacional. Muchos ALC tratan de los obstáculos técnicos al comercio y se basan a menudo en el Acuerdo de la OMC. La política en materia de competencia es otro sector que podría seguir ese método. Las disposiciones y procedimientos favorables a la multilateralización son importantes, como también las disposiciones sobre la adhesión y las cláusulas NMF sobre los terceros; todo ello puede contribuir a que el proceso de liberalización del comercio e integración



económica se aproveche para ampliar esos beneficios y lograr la convergencia con el sistema multilateral de comercio.

Éstas son algunas de las ideas que se plantean cada vez más a los dirigentes de la región de Asia y el Pacífico. El Embajador Gosper concluyó que, teniendo en cuenta la escala de la actividad en la región, resulta claro que se reflexiona con gran detenimiento para encontrar los mejores medios de impulsar la integración económica.

(d) Dra. Vera Thorstensen, Asesora Económica de la Misión Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas

La Sra. Vera Thorstensen comenzó por destacar que había aceptado la invitación a título académico, por lo que no se proponía imponerse el uso de un lenguaje diplomático. En su carácter académico, la oradora ve los acuerdos regionales con bastante pesimismo; se están multiplicando y han quedado totalmente fuera de control.

Algunos aspectos de los mecanismos regionales pueden ser compatibles con el sistema multilateral de comercio: el acceso a los mercados, respecto del cual son más eficientes; los servicios, en que pueden liberalizarse más sectores; y algunas normas, por ejemplo en materia de subvenciones, medidas antidumping y subvenciones a la agricultura, que no pueden formar parte de acuerdos regionales debido a las posibilidades de elusión. Fuera de ello, la oradora considera que no existen normas. En materia de propiedad intelectual, los poderes hegemónicos de los acuerdos regionales negocian e imponen nuevas normas a sus miembros a los que desean comprometer en acuerdos regionales. Esas normas sobre propiedad intelectual varían entre un sistema regional y otro y a veces son incompatibles entre sí.

Pasando a materias en que no hay normas multilaterales, como las inversiones, la competencia, las cláusulas sociales y el medio ambiente, lo que se observa es la difusión de sistemas totalmente diferentes que se utilizan en los acuerdos regionales. Con respecto a las normas de origen se advierte que no hay ningún acuerdo multilateral sobre las normas de origen preferenciales porque los Miembros han optado por no discutirlos en la OMC. Existen dos sistemas diferentes para las normas de origen preferenciales, uno basado en el valor añadido y el otro basado en el cambio de clasificación arancelaria. El costo de aplicación de estos dos sistemas diferentes es muy alto. Además, al ir reduciéndose los aranceles, algunos sectores -como los textiles, la tecnología de la información y el acero- recurren a las normas de origen para crear obstáculos al comercio. En lo esencial, los acuerdos regionales siguen dos caminos diferentes. Para los terceros países que están fuera de ambos, el costo de aplicación de los dos conjuntos de normas de origen habrá de ser enorme.

La oradora consideró a continuación lo que ocurre dentro de la OMC. En 1996 se creó un comité para estudiar la compatibilidad de los acuerdos regionales con los acuerdos de la OMC. Diez años después, el comité concluyó que

era imposible analizar la compatibilidad con la OMC, y se lo transformó para que se dedicara a la transparencia. No existe voluntad de discutir los acuerdos regionales en los órganos de la OMC. Lo que podría ocurrir es que, en lugar de discutirlos en los comités, acaben presentándose en el mecanismo de solución de diferencias y, en definitiva, será el Órgano de Apelación el que establezca las normas sobre los acuerdos regionales porque los Miembros han optado por no discutirlos en el comité.

Esto ocurre a pesar de que en la OMC hay un mandato que dispone la discusión sobre los acuerdos regionales. Lamentablemente, falta toda voluntad política para discutirlos; lo que hay, por el contrario, es una voluntad política de dejar que los acuerdos regionales proliferen totalmente sin control. Ésta es la situación en que nos encontramos. ¿Es esto bueno o malo? Tenemos una crisis financiera; tenemos una crisis alimentaria; y lo que podría ocurrir es que también tengamos una crisis de la OMC, en cuanto la Organización pierda toda importancia al dejarse que los acuerdos regionales se multipliquen sin control.

(e) Profesor Simon Evenett, Profesor de Comercio Internacional y Desarrollo Económico de la Universidad de St. Gallen (Suiza)

El profesor Evenett comenzó diciendo que algunas exposiciones tratan de lo que ocurre, otras tratan de lo que debería ocurrir, y su exposición de hoy trataría de lo que *podría* ocurrir. Dijo que se proponía adelantarse unos 10 a 15 años y plantear la pregunta de cuál sería el propósito de los ACR en un mundo en que se hubiera completado la Ronda de Doha y se hubieran aplicado las correspondientes reducciones de aranceles. En otras palabras: ¿cuál podría ser el fundamento de la reciprocidad en un acuerdo regional del futuro? El profesor Evenett sugirió que la respuesta a esa pregunta probablemente sea muy distinta de la que hoy recibe.

Proyectándose hacia el futuro, el profesor Evenett conjeturó que los países industrializados tendrán un arancel máximo del 8 por ciento. Esto significará que el margen para la desviación de comercio resultante de un ACR con un interlocutor del Norte será muy limitado. Si los principales países en desarrollo siguen reduciendo los aranceles, la cantidad de comercio objeto de desviación que probablemente resulte de cualquier ACR futuro habrá de ser muy pequeña. Las discusiones en que nos preocupamos por la creación de comercio, la desviación de comercio y las normas de origen tendrán una importancia menor. ¿Qué propósito quedará entonces para los ACR? Ciertas cosas, como la liberalización de la agricultura, parecen particularmente difíciles de realizar mediante ellos. Lo que queda consiste en algunos servicios y numerosas medidas aplicadas dentro de las fronteras, todo lo cual tiene a menudo importantes aspectos de reglamentación. Al empezar a reflexionar sobre los ACR dentro de 10 años, la principal cuestión que se planteará a los negociadores probablemente sea el modo de aprovechar esos acuerdos, y su negociación, para mejorar el entorno de la actividad empresarial dentro del país y fortalecer su estructura de reglamentación.



Hay algunos negociadores comerciales que se adelantan a los demás: varios de los ACR firmados en el último decenio contienen disposiciones que exigen deliberadamente el establecimiento de organismos de reglamentación, adecuadamente financiados, y que exigen que sean organismos independientes. Este nuevo posible objetivo de los ACR -crear un Estado que reglamente y ayude a promover la actividad económica y las empresas- es algo que merece una reflexión más detenida. ¿Cuáles son las consecuencias multilaterales de tales disposiciones? Llama la atención que muchos de esos acuerdos no suponen discriminación contra interlocutores comerciales, porque se trata de medidas que suelen aplicarse en régimen NMF. Esto significa que habrán de desaparecer muchas de las preocupaciones que suscitan los efectos de los ACR en el sistema multilateral de comercio.

No se disipan todas las preocupaciones, porque podría haber más de un modelo de reglamentación y los modelos que así compitieran podrían ser difíciles de agregar después en cualquier tipo de acuerdo multilateral. Sin embargo, adelantándonos 10 años, las bases de los ACR habrán de modificarse muy notablemente. La cuestión pasará a ser cómo aprovechar esos acuerdos para promover o crear un régimen de reglamentación que desarrolle el entorno de la actividad económica, con el objetivo final de impulsar la empresa privada y, por ende, el desarrollo económico.

Otra consideración de largo plazo que el profesor Evenett deseaba plantear es la evolución hacia una era en que los precios de los productos energéticos seguirán siendo elevados, y los impulsará aún más un tratado sobre el cambio climático, con lo que el transporte de los productos a gran distancia habrá de ser más oneroso. Hay indicios de que las cadenas de suministro se están acortando. Algunas empresas han dejado de recurrir a la contratación externa en China y procuran acercar las cosas. Las transnacionales europeas se interesan por los países extranjeros cercanos, en especial de África del Norte y Europa Oriental; las transnacionales estadounidenses se interesan por México y América Central. Este nuevo interés por los países extranjeros próximos, en lugar de los lejanos, puede dar lugar a una segunda generación de ACR centrados en los temas de reglamentación recíproca.

En síntesis, la reflexión sobre tendencias que ya se manifiestan permite concluir que el propósito de los ACR podría cambiar. El profesor Evenett hizo hincapié en que necesitamos modificar la discusión sobre esos acuerdos dejando a un lado la retórica puramente mercantilista sobre el acceso a los mercados para el comercio de bienes y preguntándonos cómo aprovechar los ACR como instrumentos para una mejor cooperación intergubernamental y el desarrollo de un régimen de reglamentación, todo lo cual rinde beneficios en el sector privado y en el desarrollo.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

El Dr. Herbert Dieter (Universidad de Warwick) pidió al

Embajador Gosper que hiciera sus observaciones sobre el acuerdo entre Australia y los Estados Unidos, mencionando que las exportaciones de Australia a los Estados Unidos han aumentado menos que las de Australia a la UE, mientras que las exportaciones estadounidenses a Australia han aumentado. Preguntó si el acuerdo entre Australia y los Estados Unidos podría ser ilustrativo de una nueva generación de acuerdos bilaterales que benefician menos al país menor. El Embajador Gosper respondió que estaba de acuerdo en que el acuerdo entre Australia y los Estados Unidos involucraba a dos entidades de volumen muy diferente y que, si se consideran por sí solas las cifras relativas al comercio, los Estados Unidos han obtenido resultados más bien mejores en cuanto a aumentar sus exportaciones a Australia que lo ocurrido a la inversa. Sin embargo, sostuvo que no todos los beneficios que obtiene Australia son fáciles de determinar y cuantificar. Por ejemplo, el aumento de la cantidad de visados profesionales para personas a través del modo 4, que da lugar a beneficios mediante los servicios, es importante para Australia. La Sra. Rachel Schaub (Oficina del Representante de los Estados Unidos para el Comercio Internacional), apoyando al Embajador Gosper, señaló que las exportaciones de Australia a los Estados Unidos aumentaron un 14 por ciento en el período comprendido entre 2004 y 2007 a pesar de una apreciación en el tipo de cambio. Durante un período anterior de apreciación del tipo de cambio, las exportaciones de Australia a los Estados Unidos disminuyeron considerablemente. (Exclamaciones de "¡eso no alcanza, Rachel!" de miembros del panel.)

La Dra. Sheila Page (Instituto de Desarrollo de Ultramar, de Londres) dijo que el Dr. Holmes omitió mencionar la desviación de la atención. Observó que lo que llama la atención en los cinco acuerdos provisionales firmados el año pasado es su total confusión. Aunque puede haber países capaces de negociar acuerdos regionales y multilaterales al mismo tiempo, no se cuenta entre ellos ningún país ACP, ni la UE. Por ejemplo, el Caribe trasladó a Ginebra a un excelente negociador sólo después de la negociación del AAE. ¿No constituye la desviación [de la atención de los diplomáticos] un problema grave respecto del regionalismo? El Dr. Holmes respondió que estaba de acuerdo en que la negociación de los ACR conlleva una desviación de la atención diplomática; pero no está claro si ello constituye o no un problema grave. Además, puede ocurrir que los negociadores extraigan enseñanzas de la negociación desarrollada en un grupo más reducido.

La Dra. Page preguntó al Sr. Lodge acerca de las ventajas de poder combinar un acuerdo sobre normas con la ayuda destinada a apoyarlo. Si se aplica ese modelo a países que dependen de la ayuda, ¿no hay un riesgo importante de que la relación entre donante y beneficiario interfiera en la forma en que se desarrollan las negociaciones? El Sr. Lodge admitió que puede haber una tendencia a negociaciones comerciales en que se procura obtener ayuda, pero insistió en que ese componente de los acuerdos de AAE facilita la aceptación de disciplinas que los países del Caribe se mostrarían reacios a aceptar de otro modo. Señaló que, aunque las sumas en juego para la creación de capacidad comercial son insignificantes,



un acuerdo integrado que combine compromisos comerciales con la creación de capacidad comercial y su financiación resulta atractivo y es algo que los países del Caribe desearían trasladar, no sólo a las negociaciones con otros grandes interlocutores comerciales, sino también a la OMC.

Comentando la exposición del profesor Evenett, el Dr. Dieter observó que, aunque la disminución de los aranceles NMF puede contribuir a atenuar el problema, los países de la OCDE siguen teniendo crestas arancelarias, como el arancel de 25 por ciento aplicado por los Estados Unidos a los camiones livianos. Aludiendo al argumento del profesor Evenett de que los aranceles pueden perder su importancia en dos años, la Dra. Page preguntó qué solución proponía para el regionalismo si los aranceles mantienen su importancia. El profesor Evenett señaló que si se mantuvieran las condiciones discutidas en julio, la totalidad de los países industrializados tendrían que eliminar sus crestas arancelarias en cuanto excedieran del 8 por ciento. Desde luego tendríamos que llegar a la aplicación de la Ronda de Doha, a lo cual se refiere el argumento de la Dra. Page. El profesor Evenett, absteniéndose de tomar posición acerca de si la Ronda de Doha habría de concluir en breve plazo en vista de la cercanía de quienes lo saben mejor (el Embajador Gosper ocupaba el asiento contiguo), dijo que los ACR pueden tener otras ventajas que podrían superar los beneficios derivados de una mayor liberalización del comercio de mercancías.

La Dra. Thornesten convino en que, a largo plazo, las normas de origen perderán importancia, pero insistió en que en este momento constituyen un importante obstáculo al comercio. Doscientos acuerdos regionales suponen sus 200 conjuntos de normas de origen. El acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes que se negocia para los países menos adelantados, y el SGPC, son dos sistemas más. Se trata de obstáculos al comercio, y pueden ser manipulados como tales obstáculos. Los ACR pueden ser peligrosos incluso en sus aspectos de reglamentación. Aunque no haya demasiados sistemas distintos respecto de las inversiones y la competencia, no hay todavía coordinación alguna. Las nuevas normas que se desarrollan en los ACR también deberían examinarse por el mecanismo de transparencia. El Embajador Gosper coincidió con la Dra. Thornesten en cuanto a la importancia de las normas de origen, y opinó que era hora de que la OMC dejase de discutir las normas de origen en una forma que no hace más que afianzar la protección. Es hora de pasar raya tras las discusiones improductivas y repensar el modo de tratar las normas de origen.

El Dr. Dieter dijo que compartía la preocupación de la Dra. Thornesten por el peligro de que la OMC perdiera su importancia y le pidió que expusiera más detalladamente cómo imaginaba tal evolución, teniendo en cuenta que el orden actual está caracterizado por el desmoronamiento de la gestión económica mundial en el FMI. Concretamente, ¿podría repercutir en la OMC la pérdida de importancia del FMI?

Alejandro Jara (Director General Adjunto de la OMC) aludió en primer lugar al argumento del Sr. Lodge sobre los interlocutores comerciales que incluyen disposiciones NMF en

ALC, observando que esa práctica es muy frecuente y que los países de América Latina la tienen en uno de sus tratados. También se manifiestan algunos hechos curiosos dentro de la OMC: por ejemplo, cuando China se adhirió a la Organización, un país impuso una condición en virtud de la cual, si China concertase un ALC con otro Miembro, cualquier concesión sobre determinados productos forestales no quedaría cubierta por el artículo XXIV, sino que se aplicaría de inmediato en régimen NMF. Por otra parte, los capítulos de los acuerdos que tratan de los servicios suelen contener cláusulas NMF, y cualquier disposición sobre propiedad intelectual se aplica con ese régimen automáticamente en virtud del Acuerdo sobre los ADPIC. Hacen falta más investigaciones para determinar la medida exacta en que se manifiestan estos fenómenos y la razón de su existencia. El Sr. Lodge se refirió a este punto mencionando que, después de las negociaciones, había tenido que esforzarse mucho para justificar algunas de las iniciativas adoptadas en el acuerdo con la UE. Un tema de investigación ha consistido en determinar el ámbito de aplicación de las disposiciones NMF: algunos de nuestros críticos rechazan la facilidad con que hemos incluido disposiciones NMF en el acuerdo. El Sr. Lodge señaló que las disposiciones NMF también figuran en acuerdos no recíprocos. Este acuerdo determina algo que es objeto de discusión en la OMC: otorga protección para indicaciones geográficas que no corresponden a vinos ni bebidas espirituosas. Citando el ejemplo del azúcar de Guyana, el Sr. Lodge añadió que esto corresponde a la ambición del Caribe de ascender en la cadena de valor. Una de las ventajas de negociar con un interlocutor fuerte que ha utilizado las indicaciones geográficas como medio para afianzar su posición en la agricultura consiste en que ayuda a comprender los imperativos de la comercialización. ¿Significa esto que los países del Caribe tendrán en la OMC una posición de negociación acorde con ello? No; pero tal cosa no puede sorprender, habida cuenta de la forma en que se desarrolla la negociación. Del mismo modo, con respecto al modo 4, no tenemos esperanzas de grandes progresos en el ámbito multilateral; las reservamos para interlocutores como el Canadá, los Estados Unidos y la UE. Un representante de las Comunidades Europeas en Ginebra sugirió que los ACR deberían tener automáticamente cláusulas NMF.

En segundo lugar, continuó el Sr. Jara, el número de ALC ha sido exagerado y hay un importante doble cómputo que da una impresión falsa; también esto exige alguna investigación desde el punto de vista de la determinación de las cifras. Por último, con respecto a las normas de origen, la regla del artículo XXIV es que cuando una unión aduanera aumenta los aranceles se supone que debe compensarse a los terceros. Puede obtenerse el mismo efecto manipulando las normas de origen, pero eso nunca se evalúa y nunca existe compensación. Es probable que el profesor Evenett tenga razón en que la solución de este problema esté en pasar a un mundo libre de derechos.

Maria Albertini, estudiante de la Universidad Bocconi y profesora en el Brasil, preguntó si la maraña de tratados no está convirtiendo el comercio internacional en una jungla, y al admitir las negociaciones comerciales regionales no se retrocede a la Convención de Viena en lugar de avanzar hacia un comercio regido por normas. ¿No infringen los ACR las normas [del



artículo XXIV)? El profesor Evenett respondió que son cada vez más los acuerdos comerciales regionales que contienen principios sobre las zonas de libre comercio y normas que son de índole multilateral. La bibliografía referente a la multilateralización del regionalismo apunta a la posibilidad de que el multilateralismo pueda difundirse mediante la ayuda de una dispersión orgánica de los ALC, y no de un gran sistema de la OMC. El profesor Evenett hizo hincapié en que se trata de una posibilidad y no necesariamente de una certeza, pero sostuvo que la difusión de los ALC no representa por fuerza un hecho negativo. El Embajador Gosper añadió que nadie pretendería calificar de óptimos estos acuerdos regionales ni negar sus consecuencias sistémicas, ni sus costos para las empresas; pero la realidad es que los ACR son un rasgo cada vez mas corriente en el mundo de hoy. ¿Es posible tratarlos de forma que sea compatible con la interpretación más rigurosa de las normas de la OMC? Si eso es posible, y esas normas pueden desarrollarse con detalle, tanto mejor. Pero es dudoso que tal cosa pueda lograrse respecto de materias tales como los obstáculos técnicos al comercio, los servicios y la política en materia de competencia. En muchas esferas las normas de la OMC son incompletas, pero pueden aprovecharse en acuerdos regionales, sobre todo entre países con economía abierta, liberal y progresista.

Andrew Hail, de la Fundación para la Solución Internacional de Diferencias, dijo que le interesaba la posibilidad de un modelo transformacional para los ACR; planteó concretamente la cuestión de si los acuerdos regionales podrían rectificarse a sí mismos en alguna forma. La Dra. Thornesten, citando al Profesor Joost Pauwelyn, dijo que la solución de diferencias no era el ámbito adecuado para resolver los problemas entre los ACR y el sistema multilateral de comercio. El profesor Evenett respondió que, si se examinan los capítulos de los ACR referentes a las telecomunicaciones, contienen principios en materia de competencia a los que se hace referencia explícitamente como medio por el cual las reglamentaciones gubernamentales que se proponen deben ser objeto de examen antes de su aplicación. Esto sugiere la posibilidad de utilizar los instrumentos de esos acuerdos para exigir que, antes de la puesta en vigor de una reglamentación, se ajuste a un criterio no mercantilista.

La Sra. Schaub observó que es preciso tener en cuenta si un acuerdo tiene alcance general o sólo parcial. La experiencia de la oradora indica que los acuerdos de alcance parcial pueden hacer que los países estén menos dispuestos a comprometerse multilateralmente en Ginebra porque las partes experimentan la necesidad de preservar las preferencias otorgadas a un interlocutor comercial, o les interesa conservar las preferencias que han obtenido en sus mercados de exportación. En cambio, los acuerdos con alcance general pueden alentar a las partes a comprometerse en Ginebra en términos más completos. Esta es una cuestión omitida en los trabajos de la OMC, pero los efectos de los ACR en las negociaciones multilaterales son una cuestión que los investigadores podrían estudiar.

3. Conclusiones y camino a seguir

Los ACR forman parte del entorno y así seguirá ocurriendo por algún tiempo. Sin embargo, el panel y el público se mostraron divididos en cuanto a los efectos en el sistema multilateral de comercio: la Dra. Thornesten, por ejemplo, pensaba que el regionalismo está fuera de control pero en la OMC se manifiesta resistencia a adoptar cualquier tipo de medida a pesar de que existe un mandato de negociación en ese sentido. La adopción de aranceles nulos para los productos industriales sería un modo atenuar los problemas referentes al comercio de mercancías.

El Dr. Holmes, el Sr. Lodge y el profesor Evenett concluyeron que los efectos negativos de los ACR son menores que lo que parece a primera vista. La nueva generación de acuerdos, que suponen una integración profunda, tienen menores probabilidades de conllevar discriminación contra los terceros, debido al aspecto NMF que está intrínseco en la reforma de las reglamentaciones. Concretamente, si se examinan los acuerdos que se han firmado en los últimos cinco años, llama la atención la presencia de objetivos no comerciales incorporados en acuerdos comerciales y en capítulos determinados, que exigen la creación y la adecuada financiación de ciertas instituciones junto con disposiciones sobre asistencia técnica para asegurar el adecuado funcionamiento de tales instituciones y para impulsar la cooperación internacional entre organismos de reglamentación. Teniendo en cuenta la actual insistencia en el desarrollo del sector privado, es posible que los principales beneficios de los ACR se encuentren en el desarrollo de instituciones que funcionen adecuadamente, y que tales beneficios superen cualquier ventaja resultante de una mayor liberalización del comercio de mercancías.

El Embajador Gosper resumió que el regionalismo no es la causa de los problemas de la Ronda de Doha, aunque representa un motivo de preocupación para el sistema multilateral de comercio. El camino a seguir consiste en la gestión del regionalismo de tal modo que contribuya a un sistema multilateral de comercio saludable, lo que no es cosa fácil pero empieza por el desarrollo de una buena comprensión acerca de lo que está en juego.

La conclusión general es que el regionalismo dista mucho de ser un grave problema para la OMC, y la cuestión consiste en encontrar el modo de darle cabida en ella. Los ACR ofrecen múltiples ventajas que contribuyen al sistema multilateral de comercio, a pesar de algunas reservas referentes a determinados sectores.

Un aspecto del camino a seguir consiste en la elaboración de cláusulas que multilateralicen los compromisos asumidos en los acuerdos regionales. No tenemos respuesta definitiva a la pregunta de si se están modificando las bases del acuerdo: si los acuerdos comerciales regionales ofrecen otras ventajas, sobre todo en materia de reforma de las reglamentaciones, y otro aspecto del camino a seguir consiste en aprovecharlas al máximo.

N.

Vinculación entre los acuerdos comerciales multilaterales y regionales: Incidencia de los acuerdos de asociación económica en el desarrollo



Moderadora

Sra. Isabel Mazzei – Oficina de Promoción de Ginebra, Oxfam International

Oradores

Dr. Arthur Appleton – del bufete de abogados internacionalistas Appleton Luff

Excmo. Sr. Roy Mickey Joy – Embajador de la República de Vanuatu ante la UE y el Reino de Bélgica

Sr. Kenneth Quartey – Presidente de la Asociación Avícola de Ghana

Sra. Joy Kategekwa – Asesora de Políticas de Oxfam International

Organizado por

Oxfam International

Informe redactado por

Oxfam International

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 14.15 - 16.15 h



Resumen

El objetivo de esta sesión era extraer de la nueva ola de acuerdos comerciales regionales (ACR) enseñanzas para el sistema multilateral de comercio. Sigue sin resolverse la cuestión de la función de esos acuerdos y su contribución a ese sistema. Si bien en el marco de la OMC los ACR tienen por finalidad mejorar el sistema actuando como elementos de refuerzo, deberían también contribuir al logro de los objetivos generales del sistema multilateral de comercio, en particular el desarrollo.

Las normas que se establecen en los ACR recién elaborados determinan la manera en que comerciarán sus signatarios. Puesto que los países ACP y Europa constituyen juntos una mayoría de los Miembros de la OMC, el régimen comercial que rige sus relaciones tiene repercusiones sistemáticas, de no ser concernientes a normas específicas, incluso en la configuración de un posible resultado de futuras negociaciones sobre esas normas en el marco de la OMC, en particular sobre cuestiones nuevas como la competencia, la contratación pública y las inversiones. Además, hay claras repercusiones para algunas de las normas más específicas ya existentes, como el trato de la nación más favorecida, y también en el tipo de interacción prevista en virtud de la cláusula de habilitación. Oxfam International ha considerado que, en este contexto, tratar de las repercusiones de los ACR, y en particular de los acuerdos de asociación económica (AAE), en el sistema multilateral de comercio no es sólo de interés actual sino también oportuno.

En la sesión se analizó el alcance, el grado y el ritmo de la liberalización en los AAE. Dio la ocasión de examinar con los expertos cuáles son algunos de los retos que se plantean y qué lecciones pueden extraerse para el sistema multilateral de comercio, respondiendo a las siguientes preguntas:

- *¿Cuáles son las normas relativas a los ACR entre países desarrollados y países en desarrollo?*
- *¿Cuál sería una buena argumentación en favor de la asimetría de las normas?*
- *¿Qué consecuencias tienen los AAE en las perspectivas de desarrollo de los países de África y el Pacífico partes en esos acuerdos que aún intervienen en el proceso de negociación?*
- *¿Cuáles son las repercusiones para el sistema multilateral de comercio?*

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Arthur Appleton, del bufete de abogados internacionales Appleton Luff

El Dr. Arthur Appleton se refirió a los aspectos jurídicos de los AAE señalando que, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la compatibilidad de esos acuerdos con

el artículo XXIV sigue siendo dudosa, sobre todo respecto de las interpretaciones de “lo esencial de los intercambios” y los “plazos razonables”.

Con respecto a la situación de los acuerdos rubricados, señaló que la rúbrica de un acuerdo demuestra su autenticidad y el carácter definitivo del texto, así como que está pronto para su firma o, eventualmente, para su aplicación provisional. No impone obligaciones jurídicas: tal cosa sólo resulta de la firma. Mediante la firma los países asumen una obligación de no frustrar el objeto y fin del tratado. La entrada en vigor se produce en virtud de la ratificación o en la fecha convenida después de la ratificación.

El orador añadió que, aunque la mayoría de los comentarios jurídicos referentes a los AAE se refiere a las normas, también es preciso tratar las normas de origen. Lo que inspira preocupación es que la diversidad de las normas de origen entre los AAE africanos y del CARIFORUM y los grupos del Pacífico puede provocar una fragmentación del comercio entre países ACP que impida el añadido de valor entre esos países.

El Dr. Appleton observó que la cláusula NMF puede constituir un obstáculo para que los países ACP negocien acuerdos de libre comercio con países en desarrollo que no integran ese grupo, y esto puede tener efectos de desviación de comercio.

(b) Embajador Roy Mickey Joy, Embajador de la República de Vanuatu ante la Unión Europea y el Reino de Bélgica

El Embajador Roy Mickey Joy planteó preocupaciones referentes a la fragmentación de la integración regional que puede resultar de diferencias de fondo entre los AAE rubricados únicamente con algunos Estados del Pacífico y el actual texto de negociación presentado al resto de los 14 Estados del Pacífico. Manifestó preocupación por las presiones políticas que sufren los países ACP para que convengan en concesiones que no son necesarias para la conformidad con las normas de la OMC. Las normas de origen siguen considerándose problemáticas, preocupación que deriva de las restricciones substantivas que se imponen como parte de las “depuración”. El Embajador Joy observó que sería un importante elemento de desarrollo que Europa abriera su mercado a los ciudadanos calificados de países del Pacífico (por ejemplo, carpinteros, fontaneros y personas dedicadas a los cuidados personales) para la prestación de servicios temporal. Esa apertura iría acompañada de contingentes razonables, la aceptación de los títulos del PACP (por ejemplo, personal mercantil calificado con preferencia a los profesionales) y la entrada por plazos razonables (por ejemplo, dos años) a fin de que los interesados puedan recuperar el costo del pasaje aéreo. En vista de que las partes en la mesa de negociación tienen posiciones divergentes sobre esta cuestión, las negociaciones sobre los servicios se han suspendido por el momento.



El Embajador Joy manifestó preocupación acerca de las posibilidades de la región del Pacífico en cuanto a asumir obligaciones en materia de propiedad intelectual, destacando que en la actualidad hace falta cooperación y creación de capacidad. También se refirió a cuestiones tales como el trato de los PMA de la región, los efectos en las relaciones con Australia y Nueva Zelanda y cuestiones controvertidas como los impuestos a la exportación, las cláusulas de la nación más favorecida, el apoyo a las industrias incipientes, el statu quo y las normas de origen.

(c) Kenneth Quartey, Presidente de la Asociación Avícola de Ghana

Kenneth Quartey expuso sus experiencias como avicultor en Ghana y se refirió a la importancia de una política comercial nacional orientada al desarrollo. Explicó que la declinación del sector avícola de Ghana se debía a la mala gestión de la liberalización efectuada en el decenio de 1990, que dio lugar a una afluencia de carne vacuna congelada importada a bajo precio junto con la importación de productos avícolas congelados. Esto desalentó la competencia, perjudicó las oportunidades de creación de empleo, deterioró el nivel de vida y las condiciones de trabajo de los agricultores y los trabajadores agrícolas y desalentó la utilización de métodos de producción ecológicos.

El orador destacó que una política comercial que no esté en sintonía con las realidades económicas de la actividad agropecuaria no puede servir para los agricultores. Exhortó a una mayor inversión en los sectores agrícolas y conexos. Además, se señaló el problema de las subvenciones y su efecto depresor al impedir que los agricultores de los países en desarrollo obtengan el capital necesario para desarrollar la agricultura y competir eficazmente en los mercados mundiales.

El Sr. Quartey destacó por último que la liberalización del comercio exige una gestión adecuada y una aplicación equitativa. De lo contrario, la distorsión de los mercados erosiona los capitales y priva injustamente de inversiones a las ramas de producción nacionales.

(d) Joy Kategkwkwa, Asesora de Comercio e Inversiones de Oxfam Internacional (Ginebra)

La exposición de Joy Kategkwkwa hizo hincapié en la defragmentación de la integración regional que ha resultado de las diversas reacciones ante las presiones políticas aplicadas a los países ACP hacia el final de 2007 para que rubricasen AAE. La oradora señaló que los anteriores esfuerzos por la integración del continente africano se ven amenazados al haber firmado muchos países acuerdos provisionales de modo individual, en discordancia con las iniciativas de integración regional ya existentes.

La oradora observó que los AAE rubricados no abordan el problema de la competitividad, por causa del cual muchos países ACP son exportadores más débiles y menos importantes que de otro modo. Esta inadvertencia hace difícil prever un aprovechamiento eficaz de las oportunidades de acceso a

los mercados. Siguen quedando sin resolver importantes problemas como las MSF, los obstáculos técnicos al comercio y el incremento de un apoyo útil al comercio y de la creación de capacidad para impulsar la capacidad de producción, así como las prescripciones en materia de normas de origen.

La Sra. Kategkwkwa planteó el problema de la legalización de las subvenciones en los AAE a través de la creación de disposiciones que protegen ese importante obstáculo al comercio entre Europa y los países ACP en lugar de eliminarlo. Esto, observó la oradora, constituye una importante contradicción cuando Europa retiene su derecho a subvencionar pero exige que los países ACP eliminen los escasos instrumentos que aún les quedan para contribuir a su desarrollo industrial.

Señaló también diversos aspectos de incoherencia con el proceso seguido en la OMC, destacando que los países necesitan la oportunidad de aprovechar el trato especial y diferenciado que se les otorga en el marco de la Organización.

La oradora concluyó su exposición en tono positivo, destacando que sigue siendo posible alcanzar acuerdos favorables al desarrollo mediante la renegociación de las cláusulas polémicas de los acuerdos rubricados antes de que se conviertan en tratados jurídicamente vinculantes.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

En la discusión que siguió, los participantes plantearon cuestiones referentes a la fragmentación de la integración regional, y expresaron preocupación por el hecho de que los países ACP necesitan acentuar sus actuales esfuerzos en favor de la integración regional en lugar de apartarse de ellos.

También se planteó la cuestión de la forma en que los agricultores locales pueden resistir el dumping de productos congelados de bajo precio procedentes de Europa que en algunos casos han eliminado la producción local. Se observó que los gobiernos necesitan una política comercial que favorezca la capacidad de los productores locales para mantenerse en el mercado.

También se discutió la cuestión de la buena gestión de los asuntos públicos, haciendo hincapié en la necesidad de que los países mantengan medidas de esa índole que acentúen la transparencia de la política comercial en su elaboración y en su aplicación.

Además, se discutió hasta dónde deben llegar los países para asegurar la compatibilidad con las normas de la OMC. A este respecto se precisó que, en lo referente a los AAE, la compatibilidad con las normas de la OMC sólo exige un acuerdo sobre mercancías que siga los lineamientos del artículo XXIV, pero también que hay algunas posibilidades que Europa puede utilizar, como las de incluir a los países en los planes del SGP o el SGP ampliado. En este caso se hizo hincapié en que no hay necesidad de entrar en los temas de los servicios, la



competencia, la propiedad intelectual y otras cuestiones que Europa ha incluido en el programa.

3. Conclusiones y camino a seguir

En síntesis, se alcanzaron los objetivos de la sesión. El propósito era vincular los acuerdos multilaterales con los ACR y señalar preocupaciones existentes con una perspectiva de desarrollo. Con un panel formado por distinguidos expertos, se recibieron puntos de vista jurídicos, de los pequeños Estados insulares, de los pequeños agricultores y de la sociedad civil. A medida que los ACR evolucionan a ritmo mucho más acelerado, es indispensable que se tengan en cuenta los derechos, las obligaciones y las flexibilidades del marco de la OMC.



¿Mejorar el clima gracias al comercio?



Moderador

Sr. Anthony Gooch – Director, Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Oradores

Dr. Moustapha Gueye Kamal – Administrador Superior de Programas del Sector del Medio Ambiente, ICTSD

Sr. Ron Steenblik – Analista Superior de Política Comercial de la Dirección de Comercio y Agricultura de la OCDE

Sr. George Weyerhaeuser – Investigador Asociado Superior del Consejo Empresarial Mundial de Desarrollo Sostenible (WBCSD)

Excmo. Sr. Fernando De Mateo – Embajador de México, Misión Permanente ante la OMC

Organizado por

OCDE

Informe redactado por

OCDE

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 16.30 - 18.30 h



Resumen

La sesión tenía por objeto estudiar la contribución que puede resultar del incremento del comercio y las inversiones a las tecnologías de mitigación del cambio climático. El IPCC y el OIE han comprobado que existen grandes posibilidades de atenuar las emisiones de gases de efecto invernadero mediante la difusión de tecnologías ya existentes y comercialmente disponibles. El comercio y la inversión son indudablemente vehículos importantes para facilitar esa difusión. Sin embargo, diversas medidas arancelarias y no arancelarias siguen planteando considerables obstáculos a la importación de tecnologías de mitigación del cambio climático. Apoyándose en trabajos realizados por el ICTSD, la OCDE y otras instituciones, se estudiaron en esta sesión el alcance y la naturaleza de esos obstáculos, así como las prioridades y los procedimientos que pueden permitir eliminarlos, incluso mediante un acuerdo en la OMC.

Con el fin de acelerar y promover la transferencia de estas tecnologías y maximizar sus posibles beneficios, es fundamental entender la naturaleza y el alcance de esos obstáculos. Desde luego, es posible que tratar de eliminar los obstáculos al comercio no baste por sí solo para garantizar la rápida difusión de las tecnologías de mitigación del cambio climático; pero mientras existan obstáculos al comercio y a la inversión, las demás medidas serán más costosas.

Actuó como moderador de la sesión Anthony Gooch, Director de Relaciones Públicas y Comunicaciones de la OCDE. El Sr. Gooch, en sus observaciones preliminares, ilustró las vinculaciones entre las negociaciones multilaterales que se desarrollan en las esferas del comercio y del cambio climático. Si no podemos concluir con éxito la Ronda de Doha, ¿qué esperanzas podemos tener de tratar el cambio climático, donde no contamos con la ventaja de 50 años de experiencia, como en la esfera del comercio? El sistema multilateral, observó el orador, está puesto a prueba. "Esto no significa imponer a la OMC una responsabilidad aún mayor, sino que esto es la realidad. Son muchos los que observan estos procesos para ver si logramos alcanzar resultados".

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Dr. Moustapha Gueye Kamal, Administrador Superior de Programas del Sector del Medio Ambiente del Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible (ICTSD)

Según explicó el Dr. Kamal, en el plano multilateral la oportunidad más evidente de reducir o eliminar obstáculos arancelarios y no arancelarios a las mercancías que pueden contribuir a mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero parece residir en las negociaciones de la Ronda de Doha sobre la liberalización del comercio de bienes y servicios ambientales. Puesto que las llamadas tecnologías de mitigación del cambio climático pueden considerarse un subconjunto de los bienes y servicios ambientales, probablemente muchas de ellas quedarían abarcadas por

cualquier acuerdo que resultase de las negociaciones acerca de los bienes y servicios ambientales.

En 2007, un equipo de estudio dirigido por el Banco Mundial, con participación del ICTSD, examinó las técnicas de mitigación de los gases de efecto invernadero en una lista de 153 productos propuestos en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre los bienes y servicios ambientales, e identificó unos 43 productos que en términos generales se aplican a la mitigación del cambio climático. Entre ellos, el equipo de estudio prestó atención especial a los relacionados con la energía eólica, las células y módulos solares fotovoltaicos, las lámparas de bajo consumo y la generación de electricidad mediante carbón limpio. Se estudió cuáles serían los efectos probables de la disminución de obstáculos arancelarios y no arancelarios en el consumo y la utilización de esas tecnologías en 18 países en desarrollo con alta emisión de gases de efecto invernadero: la Argentina, Bangladesh, el Brasil, Chile, China, Colombia, Egipto, Filipinas, la India, Indonesia, Kazajistán, Malasia, México, Nigeria, Sudáfrica, Tailandia, Venezuela y Zambia.

El estudio concluyó que la eliminación de aranceles y obstáculos no arancelarios respecto de las cuatro categorías de productos daría lugar a enormes aumentos de los volúmenes comerciales. El aumento sería del 64 por ciento para las lámparas de bajo consumo, 23 por ciento en los sistemas de energía eólica, 13,5 por ciento en los módulos solares fotovoltaicos y 4,6 por ciento en el equipo de carbón limpio. En muchos casos se comprobó que los obstáculos no arancelarios eran mucho más importantes que los aranceles por sus efectos de incremento del costo de los productos importados inocuos para el clima. Después de calcular los costos *ad valorem* de los respectivos obstáculos no arancelarios, el estudio concluyó que, en siete de los países estudiados, esos obstáculos incrementaban los costos de las lámparas fluorescentes de bajo consumo importadas en un porcentaje situado entre el 80 por ciento y más del 100 por ciento; se trata de un producto que puede reducir las emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la iluminación en un 75 por ciento. Respecto de los módulos fotovoltaicos, en cinco países los obstáculos no arancelarios incrementaban los costos en porcentajes situados entre el 53 y el 70 por ciento. En los sistemas eólicos de generación de electricidad, siete países aplicaban obstáculos no arancelarios con costos situados entre el 32 y el 89 por ciento.

El Dr. Kamal destacó que la reducción de los aranceles y los obstáculos no arancelarios no dará lugar por sí sola a aumentos muy importantes en la adopción y utilización de tecnologías renovables y de aprovechamiento eficiente de la energía en los países en desarrollo. Hacen falta otras medidas en el plano nacional para crear un "entorno propicio". Entre ellas figuran el apoyo a la investigación y desarrollo y otros incentivos para reducir el alto costo inicial del despliegue de esas tecnologías, así como medidas referentes al cambio climático y su aplicación.



El Dr. Kamal examinó seguidamente los problemas que plantea la definición de los bienes ambientales, en particular los relacionados con la mitigación del cambio climático. El Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (Sistema Armonizado, o SA), a nivel de 6 dígitos, hace difícil aislar los bienes inocuos para el clima. Por ejemplo, las calderas de carbón “supercríticas” de alta eficiencia no están diferenciadas de las calderas comunes subcríticas. El orador expuso los criterios en materia de liberalización de los bienes y servicios ambientales que los negociadores de la OMC han examinado: el enfoque de “listas”, que liberalizaría de modo permanente una lista de bienes ambientales; los enfoques de “proyectos” e “integrado”, que establecerían una liberalización temporal sobre la base de las prioridades ambientales del país importador; el método de peticiones y ofertas, en que los países piden a su interlocutores comerciales que reduzcan los aranceles para determinados bienes ambientales; y el enfoque del examen periódico o “lista no estática”, que reconoce que, sin actualizaciones periódicas, cualquier enumeración de bienes ambientales habrá de ser superada por nuevas tecnologías más eficaces que no recibieran los beneficios del proceso de liberalización.

El orador hizo hincapié en que la liberalización del comercio de bienes inocuos para el clima resultaría conveniente para el interés económico de los países en desarrollo, así como para su interés ambiental. Observó las conclusiones del estudio del Banco Mundial y las de un estudio del ICTSD realizado por la Dra. Veena Jha, titulado *“Environmental priorities and trade policy for environmental goods: A reality check”* (“Las prioridades ambientales y la política comercial respecto de los bienes ambientales: una comprobación de la realidad”), según el cual China se ha convertido en uno de los 10 mayores exportadores de tecnología de generación eólica, y nueve países en desarrollo, entre ellos China, el Taipei Chino, Malasia y Corea, se han convertido en los principales productores de componentes fotovoltaicos solares. Examinando las categorías amplias de bienes y servicios ambientales, el Dr. Kamal destacó que México, Indonesia y China y otros países en desarrollo de medianos ingresos disponen de importantes ventajas en comparación con países desarrollados de costos más elevados para la exportación de equipos de calefacción y de gestión de la energía, lucha contra la contaminación atmosférica, gestión de los desechos sólidos y reducción del ruido y las vibraciones.

Aunque sin abogar necesariamente en su favor, el Dr. Kamal observó que probablemente aparezcan disposiciones especiales sobre el comercio de bienes inocuos para el clima en los acuerdos comerciales bilaterales, plurilaterales y regionales antes de que se manifiesten en un acuerdo multilateral.

(b) Ron Steenblik, Analista Superior de Política Comercial de la Dirección de Comercio y Agricultura de la OCDE

Ron Steenblik siguió al Dr. Kamal con una reseña de algunos de los tipos de tecnologías que parecen más prometedores para la mitigación del cambio climático y algunos resultados preliminares de trabajos recientes de la OCDE encaminados a

determinar los tipos de obstáculos arancelarios y no arancelarios que, según consideran los exportadores, oponen más obstáculos al comercio de tales tecnologías.

Según el cuarto informe de evaluación (2007) del IPCC, las mayores posibilidades económicas de mitigación a nivel mundial se encuentran en el sector de la construcción, seguido por la industria pesada y el suministro de energía. Entre los tipos de tecnología que pueden contribuir a mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero en esos sectores se cuentan los sistemas solares fotovoltaicos, los sistemas de energía eólica, los sistemas combinados de calefacción y generación de electricidad, los sistemas de calefacción y refrigeración solares y los motores y bombas de bajo consumo.

Sin embargo, pocas de estas tecnologías figuran clasificadas en las mismas líneas arancelarias. Habitualmente representan un conjunto de componentes, algunos de los cuales son más bien genéricos, como los tubos y los tanques. Además, las tecnologías tales como los sistemas fotovoltaicos solares y las turbinas eólicas varían enormemente en tamaño y complejidad. Mientras que los países de la OCDE son a menudo consumidores de generadores solares en gran escala y turbinas eólicas a escala de megavatios, los países en desarrollo suelen importar generadores a escala de hogares o de aldeas y turbinas eólicas del orden de los vatios o los kilovatios. Además, muchos de los componentes de los sistemas de energía renovable (como los convertidores y los aparatos de corriente continua) se fabrican en el Sur.

Durante el año pasado, la OCDE se ha dirigido a exportadores de estas tecnologías preguntándoles qué tipos de obstáculos se oponen a la exportación de sus productos. Los resultados de esas investigaciones indican que los aranceles sólo constituyen una parte del problema, y hasta pueden ser un factor relativamente menor en los casos de algunas tecnologías. Otros obstáculos que se plantean tanto respecto de la oferta como de la demanda -tecnológicos, institucionales, económicos, financieros o comerciales- son muchas veces de importancia mayor.

Algunos de los obstáculos no arancelarios se refieren a determinadas tecnologías. Entre ellos figuran normas nacionales y regímenes de certificación de los países que se apartan de las normas internacionales, procedimientos de evaluación de la conformidad engorrosos y subvenciones a los productores nacionales. Otros obstáculos son más genéricos, como los que se oponen al comercio de servicios conexos. La protección imperfecta de los derechos de propiedad intelectual y los trámites aduaneros engorrosos también constituyen preocupaciones mencionadas frecuentemente por los exportadores.

¿Qué puede hacerse? En el plano nacional es evidentemente fundamental la adopción y aplicación de medidas encaminadas a reducir el volumen de las emisiones de carbono en la economía de los países. Algunos de ellos pueden tener que considerar también la posibilidad de ajustar sus reglamentos técnicos más estrechamente a las normas internacionales. Entre las medidas en los planos internacional y multilateral que podrían contribuir



a reducir obstáculos innecesarios al comercio de tecnologías de mitigación del cambio climático figuran la continuación del esfuerzo por llegar a un acuerdo en la OMC sobre la liberalización del comercio de bienes y servicios ambientales y el fortalecimiento de programas complementarios en otras instituciones.

(c) George Weyerhaeuser, Investigador Asociado Superior del Consejo Empresarial Mundial de Desarrollo Sostenible (WBCSD)

George Weyerhaeuser presentó una perspectiva de los problemas desde el punto de vista de las empresas. Un error frecuente en las negociaciones referentes al clima consiste en ver en las tecnologías una especie de fórmulas mágicas. Más bien debemos pensar en ellas como una multitud de tentativas. El problema es que en la carrera tecnológica no podemos escoger las fórmulas ganadoras. Es importante no perder de vista esta perspectiva al negociar cualquier nuevo acuerdo comercial. Sería peligroso liberalizar exclusivamente el comercio de cualquier conjunto determinado de tecnologías de mitigación del cambio climático. Casi no habría ninguna categoría que no se invocase como apta para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero. A juicio del orador, la supresión de obstáculos a las inversiones extranjeras es más importante para la transferencia de tecnología, ya que impulsa el aprendizaje mediante la práctica.

(d) Fernando De Mateo, Embajador de México, Misión Permanente ante la OMC.

El Embajador De Mateo, último orador, observó que la liberalización del comercio de bienes ambientales era una condición necesaria pero no suficiente para impulsar la difusión de tecnologías de mitigación del cambio climático. Las inversiones extranjeras directas son esenciales. Por ejemplo, en México la inversión extranjera en plantas de fabricación de automóviles acrecentó considerablemente la oferta de vehículos menos contaminantes y ha tenido efectos perceptibles en la calidad de la atmósfera de la capital.

Sin embargo, los beneficios del comercio se ven amenazados por la preocupación popular acerca de las emisiones de CO₂ relacionadas con el transporte de mercancías. Esa preocupación ha impulsado un movimiento favorable a la adquisición de productos nacionales y ha sido favorecida por sistemas privados de etiquetado referentes a la emisión de carbono. A juicio del Embajador De Mateo, este movimiento parte de una premisa inexacta. Los bienes importados no dejan necesariamente una huella de carbono mayor que los de producción nacional. El orador señaló que, por ejemplo, una botella de vino francés de Burdeos vendida en Nueva York deja menor huella de carbono que una botella de una cosecha de California. No sólo es mayor la cantidad de carbono emitido en el transporte del vino desde California, sino que los cascos de roble en que los viticultores añejan sus vinos en California se habían importado de Francia.

Con respecto a las negociaciones sobre los bienes y servicios ambientales desarrolladas en la OMC, el orador explicó las dificultades que se plantean para determinar que un producto es más inocuo para el medio ambiente que otros. Un automóvil híbrido, eléctrico y de gasolina, puede ser más inocuo para el medio ambiente que un automóvil de gasolina común de la misma categoría de tamaño; pero ¿es más inocuo que un pequeño automóvil compacto? No será fácil negociar un acuerdo en la OMC sobre los bienes ambientales. Es probable que acabemos con un acuerdo plurilateral. Para llegar a un acuerdo sobre los servicios tendremos que desarrollar una sucesión de negociaciones bilaterales basadas en peticiones y ofertas.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

El Sr. Gooch abrió la sesión de debate con la siguiente pregunta: ¿En qué medida asignamos importancia a las negociaciones de la OMC para contribuir a resolver el problema de cambio climático?

La primera pregunta que se formuló planteó si valía la pena tratar de determinar una categoría especial de bienes como "ambientales", o la OMC debería procurar sencillamente una buena fórmula en materia de AMNA, y contentarse con eso. La respuesta del Dr. Kamal fue que ambas cosas tendría sus ventajas, pero también las tendría un acuerdo separado sobre los bienes y servicios ambientales. Si logramos individualizar una categoría de bienes que tienen un auténtico objetivo ambiental, se facilitarán con ello las negociaciones relativas al clima; deberíamos verlo como parte de un esfuerzo más general tendiente a mejorar la difusión de la tecnología. El Sr. Weyerhaeuser dijo que un acuerdo sobre bienes y servicios ambientales probablemente sería conveniente y valdría la pena, pero los Miembros de la OMC no deben dedicar demasiado tiempo a negociarlo. El Sr. Steenblik estuvo de acuerdo, aunque dijo que un buen resultado en materia de AMNA sería indudablemente el premio mayor.

Otro participante, de la Secretaría de la OMC, observó que las normas técnicas nacionales diferentes pueden crear un obstáculo al comercio de bienes ambientales, pero *la falta* de normas, sobre todo de normas ambientales, puede representar efectivamente un problema que limite la demanda de bienes ambientales. El Embajador De Mateo, aludiendo al argumento referente a las distintas normas nacionales, observó que las diferencias entre normas técnicas aplicables a los automóviles tienen la consecuencia de que hacen más difícil para los fabricantes mexicanos de automóviles exportar a múltiples mercados.

Otro participante pidió que se expusieran opiniones acerca de si había argumentos para sostener que un comercio más libre probablemente favorecería el desarrollo económico y general, pero para abordar el problema del cambio climático los nuevos países industrializados podrían tener que proteger sus industrias incipientes. El Sr. Weyerhaeuser opinó que



hay una tensión saludable entre quienes hacen hincapié en las ventajas de un comercio más abierto y quienes destacan la necesidad de fomentar en los países en desarrollo industrias que sean rentables pero al mismo tiempo menos contaminantes. A cualquier nueva empresa le resulta difícil surgir en un país sin algún espacio inicial que le permita desarrollarse.

La sesión concluyó con un interesante debate sobre las dificultades que crean las limitaciones del Sistema Armonizado. Uno de los participantes acusó de "poco seria" la lista de bienes ambientales propuesta por Suiza (distribuida en junio de 2005) porque incluía artículos tales como cascos para bicicletas, candados y timbres. El Sr. Steenblik señaló que los techos, las llaves de encendido y las bocinas figuran como artículos corrientes para automóviles, pero no ocurre lo mismo con la modesta bicicleta que es su alternativa preferible desde el punto de vista ambiental; de ahí la necesidad de enumerar separadamente esos accesorios.

3. Conclusiones y camino a seguir

La sesión permitió dilucidar numerosas cuestiones relacionadas con la contribución que cabe esperar de la reducción de obstáculos al comercio como apoyo a objetivos referentes al clima. Aunque no se adoptaron conclusiones formales, pareció haber consenso entre los oradores y participantes sobre los siguientes puntos:

- Las tecnologías menos contaminantes pueden contribuir a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.
- Persisten trabas a la transferencia de esas tecnologías (y los servicios conexos) que resultan de obstáculos arancelarios y no arancelarios.
- En términos generales, la reducción o eliminación de esas trabas al comercio y las inversiones sería beneficiosa.

- La dificultad para predecir cuáles son las tecnologías que resultarán más importantes para reducir en el futuro los gases de efecto invernadero hace importante que los negociadores comerciales no pierdan demasiado tiempo en tratar de establecer distinciones minuciosas entre ellas.

- Además, para fomentar el apoyo a un nuevo régimen en lo relativo al clima en países en desarrollo y en países de reciente industrialización, puede hacer falta cierta flexibilidad del sistema de comercio de modo que les permita participar también en la producción de tecnologías más inocuas para el clima.

Las consecuencias de estas conclusiones para la OMC son múltiples. El apartado iii) del párrafo 31 del Programa de Doha para el Desarrollo insta a los Miembros de la OMC a negociar "la reducción o, según proceda, la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ecológicos". Hasta el momento se ha hecho hincapié sobre todo en los aranceles. Sin embargo, los trabajos de la OCDE, el ICTSD y el Banco Mundial sugieren que los obstáculos no arancelarios también merecen atención. En segundo lugar, cualquiera que sea el acuerdo que se alcance para la liberalización del comercio de bienes y servicios ambientales, tendrá que ser suficientemente flexible para que pueda adaptarse a la evolución de la tecnología.

Con respecto a los trabajos futuros, la OCDE proyecta organizar, en colaboración con el Banco Mundial y otros interesados, un Foro Mundial (es decir, una conferencia) sobre comercio y cambio climático en junio de 2009, a la que se invitará a la Secretaría de la OMC y delegados ante la Organización. Uno de los temas comprendidos en el Foro Mundial será la liberalización del comercio de las tecnologías de mitigación del cambio climático.

III.

Retos y oportunidades de los principales agentes y de las partes interesadas



A.

El eslabón perdido entre la apertura del comercio y la reducción de la pobreza: El papel del sistema multilateral de comercio



Moderador

Sr. Atul Kaushik – Director del Centro de Recursos de Consumer Unity & Trust Society (CUTS) en Ginebra

Oradores

Dra. Veena Jha – Experta visitante de la Universidad de Warwick (Reino Unido)

Dr. Richard S. Newfarmer – Representante Especial ante las Naciones Unidas y la OMC de la Oficina del Banco Mundial en Ginebra

Profesor Simon Evenett – Profesor de comercio internacional y desarrollo económico de la Universidad de St. Gallen (Suiza)

Dr. Selim Raihan – Profesor adjunto del Departamento de Economía de la Universidad de Dhaka (Bangladesh)

Dr. Mohammad A. Razzaque – Asesor económico de la División de Asuntos Económicos de la Sección de Comercio Internacional y Cooperación Regional de la Secretaría del Commonwealth (Londres)

Organizado por

Secretaría del Commonwealth (Londres) y CUTS International (India)

Informe redactado por

Secretaría del Commonwealth (Londres) y CUTS International (India)

Miércoles, 24 de septiembre de 2008 – 14.00 - 16.00 h



Resumen

El concepto de la relación entre el comercio internacional, el crecimiento y la reducción de la pobreza ha suscitado muchos debates debido a que la apertura del comercio entre países ha tenido resultados diferentes. En muchos de ellos, el incremento del comercio internacional ha fomentado el crecimiento económico, en tanto que en otros, la rápida liberalización y el mayor acceso a los mercados no se ha reflejado en tasas de crecimiento más elevadas y estables. Ello parece indicar que el vínculo entre la liberalización del comercio y la reducción de la pobreza no ha sido ni tan firme ni tan directo como el vínculo con el crecimiento económico. Por lo tanto, en esta sesión se trató de determinar qué efecto ha tenido en la pobreza el crecimiento impulsado por el comercio en el marco del régimen de la OMC, y de analizar al mismo tiempo la necesidad de condiciones previas y las reformas concomitantes para obtener beneficios de las medidas de liberalización. Se consideró asimismo la viabilidad de aliviar la pobreza mediante la liberalización del comercio en el marco de la OMC y se trató de determinar cómo puede la política comercial, en el contexto la Ronda de Doha, promover la disciplina a nivel multilateral para proteger las economías contra las perturbaciones externas y asegurar que los beneficios del comercio se distribuyan de manera equitativa.

Durante la sesión se formularon las siguientes preguntas:

- *¿Qué pruebas hay de que el comercio influye en el crecimiento y contribuye a reducir la pobreza? ¿En qué medida son válidas las generalizaciones acerca de las experiencias de los países en desarrollo en lo que respecta a los vínculos entre el comercio, el desarrollo y la pobreza?*
- *¿Cuán importantes son las políticas complementarias y las instituciones para hacer realidad los beneficios del comercio?*
- *¿Cuáles podrían ser las probables consecuencias para los pobres de los cambios normativos impulsados por la Ronda de Doha en sectores tales como la agricultura, las manufacturas y los servicios en los países en desarrollo? ¿Hasta qué punto se han tenido en cuenta en la Ronda de Doha los intereses de los países menos adelantados y los Estados pequeños y vulnerables en lo que respecta a "escapar de la pobreza mediante el comercio"?*
- *Habida cuenta de las experiencias recientes de la Ronda de Doha, ¿es realista pensar que en el futuro la OMC podrá promover, en los países en desarrollo pobres, un desarrollo impulsado por el comercio, y en qué medida?*

Los panelistas respondieron a estas preguntas encarando el tema desde distintos ángulos y expusieron puntos de vista divergentes que fueron el punto de partida de un interesante debate entre los participantes.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Dra. Veena Jha, Experta Visitante de la Universidad de Warwick, Reino Unido

La apertura del comercio y la pobreza: los eslabones perdidos

La intervención de la Dra. Jha constó de cinco partes. La oradora comenzó por definir el concepto de apertura del comercio y explicó luego cómo estimulaba esa apertura el crecimiento y cómo éste, a su vez, ayudaba a reducir la pobreza. Tras describir estos vínculos, señaló los eslabones que faltaban entre la apertura, el aumento de la tasa de crecimiento y la reducción de la pobreza y concluyó examinando la contribución de la Ronda de Doha a la facilitación de esas variables intermedias y formulando varias recomendaciones.

La Dra. Jha destacó los principales elementos de la definición de apertura del comercio para que se comprendiera bien el significado del término. Los indicadores que se utilizaban para medir la apertura eran las corrientes comerciales directas, las corrientes de las que se hubieran descontado los efectos del volumen y las corrientes comerciales per cápita; ciertas variables de la política comercial, como los aranceles medios, los aranceles consolidados y la incidencia de obstáculos no arancelarios, y medidas cuantitativas del índice de apertura basado en la teoría de Sachs y Warner, como los tipos de cambio, las instituciones y otros indicadores de la estabilidad macroeconómica. En general, se había comprobado que el crecimiento era una variable intermedia que vinculaba la apertura del comercio con la pobreza. Si bien había distintos métodos de medir la pobreza, comúnmente se utilizaba el índice de pobreza humana para describir el vínculo entre la apertura del comercio y la pobreza. Sin embargo, algunos estudios señalaban al mismo tiempo que, si bien la apertura del comercio podía conducir directamente a la reducción de la pobreza, sus efectos más importantes se hacían sentir a través de la variable intermedia del crecimiento.

En cambio, se habían publicado otros muchos informes que impugnaban la idea de establecer esa clase de relación entre la apertura del comercio y el crecimiento económico. No había elementos de prueba convincentes que indicaran que la liberalización del comercio estaba relacionada automáticamente, o en todos los casos, con el crecimiento económico. Al contrario, teóricamente la apertura del comercio sólo podía actuar como agente facilitador de los procesos de crecimiento si iba acompañada de políticas de desarrollo eficientes y con objetivos bien definidos. Otros análisis mostraban que la apertura del comercio generaba beneficios estáticos y dinámicos. Los beneficios estáticos eran los derivados de la especialización internacional, según la doctrina de las ventajas comparativas. Muchos economistas opinaban que la teoría de la ventaja comparativa sólo podía emplearse para explicar las tendencias históricas del crecimiento económico, pero no debía usarse como estrategia para estimular el crecimiento económico en el futuro, porque



las ventajas comparativas variaban constantemente. En cambio, los beneficios dinámicos se derivaban del efecto del comercio en las posibilidades de producir o aumentar la producción en general (economías de escala) y en la acumulación de capital. El comercio también podía servir para aprovechar bienes sobrantes, como el capital, la tierra y la mano de obra. No obstante, para cualquier país el hecho de que los mercados de exportación ampliaran el mercado global para los productores era la mayor ventaja resultante de esos beneficios dinámicos. Típicamente esto podía resultar de la liberalización del comercio multilateral cuando los países tenían mucho más que ganar en el mercado que en los acuerdos bilaterales o las uniones aduaneras. No obstante, podían surgir varios conflictos; por ejemplo, si bien la especialización, en su sentido estático, podía generar beneficios netos, también podía haber ganadores y perdedores a nivel interno, ya que se traspasarían los recursos de un sector a otro. Esta clase de situaciones generaría descontento y, en consecuencia, las economías malograron los procesos de liberalización del comercio.

Los estudios de Roderik sobre el comercio y el desarrollo mostraban que es necesario que haya instituciones nacionales eficientes e independientes para mitigar el efecto de las perturbaciones externas. No obstante, en muchos casos la capacidad de los países en desarrollo de gestionar las diferencias era escasa, lo cual daba lugar a una distribución desproporcionada de los recursos. Esa era la razón de que en la actualidad las medidas de liberalización trajeran aparejada una creciente desigualdad en muchos países, y de los resultados decepcionantes de la apertura del comercio en general.

En lo que respecta a los datos empíricos contenidos en los estudios sobre el crecimiento, no se podía distinguir claramente si era el comercio o el crecimiento lo que conducía a la integración. Al examinar los eslabones perdidos entre la apertura del comercio y la reducción de la pobreza, no se podía dar por sentado que el comercio tuviera una influencia positiva en el crecimiento; en cambio, la orientación al exterior bien podía ser un factor determinante de la tasa de crecimiento de un país. Por ejemplo, si la ventaja comparativa de un país dependía de ciertos productos (como los productos primarios) la tasa de crecimiento económico subsiguiente de ese país podría reducirse con un régimen de libre comercio. En cambio, si el comercio conducía a la acumulación de capital humano y a actividades de investigación y desarrollo, y actuaba como vía para la transferencia de tecnología, el libre comercio podría conducir al crecimiento. No había consenso en cuanto a los efectos beneficiosos de la liberalización del comercio para la lucha contra la pobreza ni en los mecanismos para lograr esos efectos. Básicamente, los eslabones perdidos se verificaban empíricamente y se justificaban teóricamente *a posteriori*. La India y la República Popular de China, dos de los ejemplos más documentados del crecimiento impulsado por el comercio, eran dos países que habían adoptado un enfoque gradual y secuencial y en los que era improbable que en el período inicial de reforma se diera máxima prioridad a la liberalización del comercio en el programa de desarrollo. En cambio, esos dos países se habían beneficiado de la combinación de las oportunidades que ofrecían los mercados mundiales con estrategias para fomentar

las inversiones internas y la creación de instituciones a fin de incentivar a los empresarios nacionales.

Los economistas aún no se han puesto de acuerdo sobre el tipo de políticas comerciales que deben adoptar los países en desarrollo para lograr que el crecimiento económico alivie las peores formas de pobreza, que es uno de los principales obstáculos para los planes con esta finalidad. En un estudio longitudinal de 102 países, el investigador japonés Gilbert Niyongabo, señalaba que los países con economías abiertas que habían adoptado políticas comerciales favorables consiguieron alcanzar altos niveles de productividad y de ingreso. Citando el ejemplo del África Subsahariana, ese investigador opinaba que las políticas comerciales habían fracasado debido a deficiencias institucionales, porque la región dependía de la exportación de productos primarios desde la época de la colonización europea. Por consiguiente, ese investigador sugería que se estimulara el desarrollo económico combinando las políticas comerciales con la buena gobernanza.

La corrupción era un elemento importante de la relación entre la apertura del comercio y el crecimiento económico e “influyó desproporcionadamente en las transacciones extranjeras”. La inflación era otra faceta de la apertura, aunque todavía no había datos suficientes para comprender cabalmente ese efecto. En estudios publicados por David Romer se señalaba que la inflación era más baja en las economías abiertas, ya que la depreciación real traía aparejado un aumento de los costos; por consiguiente, esas economías trataban de reducir al mínimo ese efecto. La inversión era otro elemento importante del crecimiento: dependía del desarrollo de una economía abierta y formaba parte de ese proceso.

En cuanto a la influencia de la Ronda de Doha en el crecimiento, algunos opinaban que el fracaso de la Ronda privaría a los países en desarrollo de la oportunidad de tener un acceso no discriminatorio a los mercados, de un sistema de solución de diferencias basado en normas y de la transparencia de los regímenes comerciales. Sin embargo, esa opinión era excesivamente optimista en cuanto al efecto que tendrían la apertura del comercio en el crecimiento económico y la contribución de la OMC a la creación de condiciones equitativas entre sus Miembros. Como se había señalado, los datos disponibles mostraban que la apertura del comercio no siempre garantizaba tasas más altas y estables de crecimiento económico. Los países que no reforzaban sus instituciones, no estimulaban las inversiones en el sector social o no promovían la reducción de la pobreza en sus políticas oficiales perderían toda posibilidad de beneficiarse de la apertura del comercio. La Ronda de Doha poco tenía que ver con las variables intermedias internas, aunque podía tener un efecto positivo en otras, como la corrupción, la inflación y la inversión. La intervención de la Dra. Jha parecía indicar que las instituciones internacionales y nacionales podían contribuir en medida considerable a vincular el crecimiento y la lucha contra la pobreza. En este sentido, el éxito de la Ronda de Doha fortalecería el sistema multilateral de comercio y ayudaría a crear condiciones más equitativas, contribuyendo así a aliviar la pobreza.



(b) Dr. Richard S. Newfarmer, Representante Especial ante las Naciones Unidas y la OMC de la Oficina del Banco Mundial en Ginebra

El comercio y la reducción de la pobreza: Importancia de las políticas complementarias

En su intervención, el Dr. Newfarmer abordó la cuestión de las políticas complementarias y su importancia para promover el crecimiento mediante el comercio. Al igual que la Dra. Jha, el Dr. Newfarmer destacó la estrecha relación existente entre la apertura del comercio y el crecimiento, pero como se había señalado antes, no se conocía la relación de causalidad y los resultados de la apertura del comercio variaban enormemente de un país a otro y de un continente a otro. Además, la capacidad del comercio de estimular el crecimiento y reducir la pobreza dependía de las políticas complementarias. En ese contexto, el orador hizo hincapié en la importancia de la "ayuda para el comercio".

El Dr. Newfarmer comenzó su intervención con un interrogante: "¿Por qué es importante el comercio"? Citando numerosos ejemplos, afirmó que la integración en gran escala en los mercados mundiales a través del comercio estaba vinculada a la aceleración del crecimiento. Un estudio mostraba que la tasa de crecimiento per cápita era superior en un 1-1,5 por ciento por lo menos en los países donde las exportaciones representaban un porcentaje mayor del PIB, en comparación con aquellos con los que había disminuido, también como porcentaje del PIB. No obstante, algunos estudios empíricos subrayaban que, si bien podía haber una correlación positiva entre el aumento del PIB y la apertura del comercio, las experiencias de los distintos países se diferenciaban mucho entre sí. Por ejemplo, varios países habían experimentado un rápido crecimiento económico sin modificar mayormente su relación comercio-PIB; en cambio, en otros muchos la relación comercio-PIB había aumentado pero el crecimiento económico no había sido significativo.

La apertura del comercio impulsaba el crecimiento por varios canales, todos los cuales podían surtir efecto en la productividad total de la economía. Por ejemplo, en lo que se refería a la competencia con las importaciones, el comercio podía influir directamente en los precios de la economía interna y en la disponibilidad de insumos a un costo más bajo para el sector productivo; estos factores contribuían a aumentar la productividad total. En segundo lugar, mediante la apertura del comercio el contenido tecnológico (investigación y desarrollo) de las importaciones aumentaba, se sumaba a la productividad total de los factores y estimulaba el crecimiento. Los estudios de Hoekman y Javorcik (2007), Amity (2007) y Coe y otros (1997) indicaban que la importación de tecnologías se aceleraba cuando los países pasaban a un grupo de ingresos más altos. Por último, el acto de exportar influía en la productividad total de los factores, aunque los datos en apoyo de esta teoría no eran del todo convincentes. El Dr. Newfarmer afirmó que, a través de una combinación de esos canales, el comercio influía en la productividad total. Si bien en parte estaba de acuerdo con las observaciones de la

Dra. Jha, era de destacar la importancia de las inversiones extranjeras directas (IED) y las corrientes de capital para la apertura del comercio. Las IED estaban relacionadas con la importación de tecnologías y de capital. Si bien en la práctica el componente de capital de la mayor parte de las IED era relativamente bajo, su contenido de tecnología podía ser sustancial.

Al examinar los efectos secundarios en la industria nacional, el Dr. Newfarmer señaló que tendían a producirse en sectores económicos en forma más vertical, debido a la imitación, el aprendizaje en la práctica y otros métodos similares. Ello podía atribuirse a que los inversores extranjeros exigían insumos locales y ayudaban a los proveedores a progresar tecnológicamente; ese efecto secundario es una forma de externalidad vinculada a las IED. Además, la introducción de inversiones extranjeras en los mercados podía movilizar la competencia, que era beneficiosa para crear una economía eficiente.

Tras abordar las cuestiones relativas al comercio y el crecimiento y al comercio y la inversión, el Dr. Newfarmer se refirió a la contribución de la liberalización del comercio a la reducción de aranceles. Wacziarg y Welch (2008) habían examinado una muestra de 81 países para estudiar los efectos de la liberalización del comercio a lo largo de un período prolongado. En sus investigaciones habían comprobado que, tras la apertura del comercio, los países solían tener una tasa más elevada de crecimiento (superior en 1,5 puntos porcentuales) que la tasa media de crecimiento existente antes de las reformas. No obstante, varios países incluidos en la muestra no habían obtenido buenos resultados, a pesar de haber adoptado medidas de liberalización. El estudio llegaba a la conclusión de que para alcanzar la tasa de crecimiento deseada, las reformas del comercio debían ir acompañadas de reformas complementarias.

Varias reformas complementarias servían de apoyo a la liberalización del comercio y reducían la pobreza interna, como por ejemplo las reformas de la estructura de la economía, el régimen de protección y las políticas económicas. Hoekman y Olarreaga (2007) habían analizado distintos episodios de liberalización del comercio y aplicaron un modelo mundial de simulación de la apertura en varios países menos adelantados para probar la teoría de que los distintos regímenes de protección de los países determinaban los beneficios derivados de la liberalización del comercio (por ejemplo, la protección de los grupos de ingresos bajos o de ingresos altos). Además, en ese estudio se destacaba la importancia de la facilitación del comercio y las medidas complementarias, que se reforzarían con la liberalización del comercio inspirada en la Ronda de Doha.

El Dr. Newfarmer subrayó la importancia de la ayuda para el comercio, señalando que era necesario mejorar esas instituciones que se ocupaban del comercio en los países pobres, ya que la debilidad de esas instituciones causaba demoras y aumentaba los costos del comercio. Por ejemplo, en los países menos adelantados hacían falta casi 38 días, por



término medio, para importar y exportar un producto, en tanto que en los países de mejor desempeño económico el tiempo requerido era mucho menor. Se estimaba que una demora de un día equivalía a una reducción del 1 por ciento del volumen de las exportaciones.

En un estudio de Gamberoni y Newfarmer realizado recientemente para la OMC (2008), en el que se indicaba que, si bien la demanda de ayuda para el comercio era enorme y los países estaban recibiendo pagos insuficientes que no bastaban para satisfacer sus necesidades, aumentar el monto y el número de pagos no era algo automático, ya que múltiples factores ejercían presión sobre el sistema. A pesar de los decididos esfuerzos de la OMC, cabía la posibilidad de que se redujeran las corrientes de ayuda y se frenara su ampliación. Los datos disponibles indicaban que últimamente la asistencia global para el desarrollo había dejado de aumentar, mientras que la asistencia básica para el desarrollo se había incrementado un 10 por ciento en 2005 y un 4 por ciento en 2006 (un promedio del 5 por ciento entre 2002 y 2006).

La actual desaceleración de la economía mundial podía afectar a los presupuestos de los países donantes de la OCDE, y era probable que la situación se agravara aún más como consecuencia de las crecientes dificultades financieras en los Estados Unidos. De igual modo, tras la reciente crisis de los alimentos y la energía, el comercio y las finanzas habían dejado de ser prioridades para los países en desarrollo. Los problemas presupuestarios se estaban agravando debido a la necesidad de hacer gastos de emergencia para ayudar a los pobres, así como a la reducción de los aranceles sobre las importaciones de alimentos, el mayor costo de la energía y la subida de las tasas de interés. Por consiguiente, era más probable que los países menos adelantados pidieran ayuda a los donantes para hacer frente a ese aumento de los gastos y no para ampliar el comercio. Además, el posible fracaso de la Ronda de Doha y la persistencia de las difíciles circunstancias en que se encontraba la economía mundial harían que disminuyera la atención prestada a la ayuda para el comercio y, en consecuencia, se reduciría apreciablemente el volumen de ayuda disponible.

A modo de conclusión, el Dr. Newfarmer dijo que el comercio y la apertura podían promover el crecimiento y reducir la pobreza, pero que los resultados no eran automáticos y las reformas del comercio por sí solas probablemente no serían suficientes. Por otra parte, era probable que el comercio fomentara el crecimiento si iba acompañado de medidas complementarias, como inversiones adecuadas en servicios de infraestructura, fortalecimiento institucional y educación. Por último, el Dr. Newfarmer afirmó que la "ayuda para el comercio" podía facilitar el proceso, pero tanto los países donantes como los países en desarrollo debían integrar plenamente el comercio en sus estrategias de desarrollo y convencer al mundo exterior de que la ayuda para el comercio podía contribuir a reactivar la economía mundial, el crecimiento y la lucha contra la pobreza.

(c) Simon Evenett, Profesor de Comercio Internacional y Desarrollo Económico de la Universidad de St. Gallen (Suiza)

El Futuro de la Ronda de Doha para el Desarrollo (PDD)

La intervención, del profesor Evenett se centró en el futuro de la Ronda de Doha y en los resultados de rondas de negociaciones comerciales anteriores y se concluyó con la afirmación de que los negociadores debían tener presente que "lo mejor es enemigo de lo bueno". El motivo de ese mensaje era que en el plazo de 12, o posiblemente 24 meses, habría una buena oportunidad para evaluar el posible resultado de la Ronda de Doha y su significado para los países Miembros y, lo que era aún más importante, para los países en desarrollo. El profesor Evenett aclaró que no haría una apología del PDD, aunque sí destacaría los logros alcanzados. Estaba de acuerdo en que lamentablemente la OMC se caracterizaba por lo decepcionante y desequilibrado de sus procesos de deliberación. Asimismo, era evidente que la parte sustantiva de la Ronda de Doha se había ido reduciendo durante las deliberaciones, y la Ronda era comparable a una muñeca rusa, que se reducía cada vez más de tamaño. Su hipótesis era que si la Ronda de Doha se hubiera llevado a cabo de otra forma, habrían sido mayores las posibilidades de lograr un resultado más significativo. No obstante, también opinaba que el PPD planteaba uno de los dilemas más sutiles en el sistema multilateral de comercio.

A ese respecto, el profesor Evenett destacó la importancia de ser realistas al evaluar los logros alcanzados en las esferas del comercio y el desarrollo, aunque consideraba que sería útil pasar revista a los acuerdos concertados entre 1995 y 1996, cuando en la OMC se plantearon por primera vez muchas cuestiones de desarrollo. Por ejemplo, se había expresado preocupación por el Acuerdo sobre los ADPIC en cuanto a la forma en que se habían planteado los derechos de propiedad intelectual en la OMC, que habían hecho necesaria una revisión del Acuerdo antes de iniciarse la Ronda de Doha para resolver, en cierta medida, las cuestiones planteadas. Además, varios Miembros habían planteado la cuestión de las crestas arancelarias en los países industrializados, respecto de productos que revestían especial interés para los países menos adelantados; sin embargo, si se llegaba a un acuerdo sobre las modalidades de acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA) que se habían propuesto en la Ronda de Doha, el tipo máximo del arancel en los países industrializados aumentaría al 8 por ciento, aunque en la actualidad era más bajo en muchos países. Básicamente, las crestas arancelarias dejarían de ser un motivo de preocupación si se llegaba a un consenso sobre las modalidades del AMNA. Por último, el costo de la aplicación de las decisiones de la Ronda Uruguay causaba gran inquietud a los países en desarrollo. Teniendo esto en cuenta, el profesor Evenett destacó que las actuales negociaciones sobre la facilitación del comercio en el marco del PDD habían resultado muy constructivas, y tanto los países ricos como los pobres habían formulado propuestas integrales con la esperanza de vincular el apoyo financiero con las obligaciones asumidas. Por consiguiente, en su opinión el costo de aplicación del PDD se había tomado en cuenta.

El profesor Evenett opinó que si la Ronda de Doha llegaba a su fin, las subvenciones a las exportaciones agrícolas podrían dejar de ser un problema, ya que la Ronda brindaba



actualmente a los países menos adelantados un acceso libre de derechos y de contingentes a los mercados de los países desarrollados. Aunque el PDD no era perfecto, se tenían en cuenta las necesidades y preocupaciones de los países menos adelantados y el sistema de la OMC estaba creciendo y evolucionando; por lo tanto, era un imperativo que la Ronda de Doha llegara a su fin.

No obstante, si se partía de la hipótesis de que la Ronda de Doha concluiría en 2009-2010, era importante recordar que le seguiría un período de aplicación, posiblemente de cinco a nueve años de duración, lo cual significaba que los países desarrollados terminarían de cumplir sus compromisos en 2015, y los países menos adelantados en 2019. Por consiguiente, había pocas probabilidades de que los Miembros iniciaran otra ronda hasta la segunda mitad del próximo decenio. El profesor Evenett opinó que la Ronda de Doha, aunque no era un paradigma para todos los Miembros, era la única opción a corto plazo para abordar los problemas actuales. Por lo tanto, los Miembros debían recordar que "lo mejor es enemigo de lo bueno". Si los Miembros abandonaban el PDD, se malograban los progresos ya alcanzados y los países menos adelantados perderían los beneficios que podía ofrecer el sistema de la OMC en términos de desarrollo.

(d) Dr. Selim Raihan, Profesor Adjunto del Departamento de Economía de la Universidad de Dhaka (Bangladesh)

Vínculos entre el comercio, el desarrollo y la pobreza: enseñanzas de los estudios sectoriales

El Dr. Raihan basó su intervención en un proyecto desarrollado por CUTS International, relativo a los "vínculos entre el comercio, el desarrollo y la reducción de la pobreza", en el que se habían realizado estudios sectoriales en 13 países de Asia Meridional y África. Haciendo referencia a esos estudios, el Dr. Raihan se centró en las experiencias de esos países para definir cuestiones que eran importantes a fin de que los países menos adelantados y vulnerables pudieran "liberarse de la pobreza por medio del comercio". Esos estudios indicaban que, si bien varios países habían podido recoger los beneficios de las reformas de la política comercial, otros no lo habían logrado; ello parecía indicar que no había un modelo único de vinculación entre el comercio, el desarrollo y la pobreza que pudiera aplicarse por igual a todos los países. Como la política comercial era fundamentalmente de carácter sectorial, el Dr. Raihan analizó brevemente los sectores de varios países para facilitar el examen de esos vínculos.

Para evaluar los resultados de cada sector, el Dr. Raihan hizo una distinción entre los sectores orientados a la sustitución de importaciones y los orientados a la exportación. Los casos que dio como ejemplo de liberalización del comercio fueron el sector de la confección de prendas de vestir en Bangladesh, Camboya y Nepal, el sector de la pesca en Camboya, Tanzania y Viet Nam y los sectores del maíz y los productos lácteos en Uganda.

En Bangladesh, Camboya, Nepal, Sri Lanka y Viet Nam, las exportaciones de prendas de vestir confeccionadas, como porcentaje de las exportaciones totales de 2006, fueron, respectivamente, del 75,1 por ciento, el 78,0 por ciento, el 11,7 por ciento, el 43,0 por ciento y el 14,7 por ciento. Las estadísticas indicaban claramente que las economías de Bangladesh y Camboya estaban relativamente menos diversificadas que las demás y dependían en grado sumo del sector de la confección. La correlación entre el comercio, el desarrollo y la pobreza en esa rama de producción de Bangladesh había sido un importante factor determinante del proceso de reducción de la pobreza en el país. La adopción de medidas apropiadas de política comercial, sumadas a las facilidades concedidas a Bangladesh con arreglo al Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV) para la exportación libre de derechos y de contingentes, había ayudado a reforzar la capacidad de exportación de ese sector. Esa tendencia favorable generó concatenaciones progresivas, por ejemplo, un aumento de las oportunidades de empleo en los sectores del transporte y los seguros. Además, se intensificó el desarrollo de algunos sectores en las fases anteriores de la producción, como las fábricas y negocios que producían textiles y accesorios para prendas de vestir. Ello creó posibilidades de empleo indirecto y estimuló aún más el proceso de reducción de la pobreza. También hubo en el sector un incremento, en términos relativos, de los salarios de la mano de obra no calificada, que en última instancia se reflejó en un aumento de los ingresos de los hogares pobres.

Además, la potenciación del papel de la mujer fue otro factor favorable a la reducción de la pobreza en Bangladesh, ya que la mayoría de los trabajadores del sector de la confección eran mujeres. No obstante, había algunos problemas críticos, como la medida en que ese sector de la economía de Bangladesh dependía del acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para sus productos, las estrictas normas de origen de la UE, los elevados aranceles estadounidenses, la falta de capacidad para cumplir los plazos de entrega, la deficiente infraestructura física, la falta de disponibilidad de capital para financiar inversiones y, últimamente, la escasez de trabajadores calificados. Por otra parte, las concatenaciones regresivas no son muy firmes.

Según las constataciones del estudio del sector de la pesca en Camboya, Viet Nam y Tanzania, las exportaciones de este sector habían aumentado rápidamente. Gracias al impulso dado por ese crecimiento se habían ampliado otros varios sectores en las fases anteriores y posteriores del proceso de producción, y se habían creado enormes oportunidades de empleo para trabajadores calificados y no calificados en las zonas rurales, con la consiguiente reducción de la incidencia de la pobreza en esos países. Sin embargo, aunque los pobres tenían más oportunidades de obtener ingresos, se prestaba poca atención a los indicadores del desarrollo humano, y los niveles de alfabetización, educación, etc., seguían siendo muy bajos en esos países. Se había comprobado que las cuestiones que más preocupación suscitaban en el sector de las exportaciones de pescado y productos del pescado estaban relacionadas con el medio



ambiente, como las medidas sanitarias y fitosanitarias adoptadas en los países desarrollados.

El estudio de los sectores del maíz y de los productos lácteos en Uganda indicaba que la liberalización del comercio en esos sectores sería un instrumento para estimular el crecimiento o reducir la pobreza. Cuando esos dos sectores se liberalizaron, no pudieron competir en el mercado. El país no disponía de un mercado formal ni de ninguna otra clase de mecanismo institucional, con su marco de reglamentación. Ello, a su vez, dio lugar a un aumento del comercio informal y, en última instancia, el sector no pudo subsistir por sus propios medios; esto puso de manifiesto la repercusión general negativa de la liberalización del comercio en Uganda.

Dada la gran variedad de las experiencias en distintos sectores y en numerosos países en relación con la liberalización del comercio, el Dr. Raihan expuso algunas conclusiones generales extraídas de sus estudios sectoriales. En síntesis, los sectores de la economía orientados a la exportación se beneficiaban de la liberalización del comercio si el entorno externo era apropiado para su crecimiento. No obstante, aunque por definición la liberalización del comercio hacía disminuir el sesgo en contra de las exportaciones, no todos los sectores orientados a la exportación se beneficiaban de esa disminución. La falta de diversificación de la producción podía ser un obstáculo para lograr una tasa de crecimiento mayor y más rápida. Los países tendían a tropezar con problemas relacionados con la demanda, o con la oferta. Además, dentro de un mismo sector, algunas empresas lograban mejores resultados que otras. Era importante comprender que, en general, la liberalización del comercio era perjudicial para los sectores que competían con las importaciones. No obstante, en un régimen comercial liberalizado, la ineficiencia y la mala gestión también contribuían en gran medida al rendimiento insatisfactorio de los sectores en cuestión. Por último, el Dr. Raihan destacó, en cada uno de los casos mencionados, la importancia de los mecanismos institucionales y de reglamentación.

(e) Dr. Mohammad A. Razzaque, Asesor Económico de la División de Asuntos Económicos de la Sección de Comercio Internacional y Cooperación Regional de la Secretaría del Commonwealth (Londres)

El eslabón perdido entre la apertura del comercio y la reducción de la pobreza: el papel del sistema multilateral de comercio

El Dr. Razzaque se propuso vincular las cuatro intervenciones anteriores refiriéndose, en primer lugar, a las generalizaciones acerca de las experiencias de los países en desarrollo en cuanto a los vínculos entre el comercio y la reducción de la pobreza. Después se centró en el papel de las organizaciones multilaterales, pasó revista a los cambios de política inspirados por el PDD y, para concluir, indicó algunas cuestiones que podrían examinarse ulteriormente con más detenimiento.

En términos generales, la mayoría de los países habían adoptado estrategias de comercio liberales para alcanzar

tasas más elevadas de crecimiento y reducir la pobreza en sus sociedades. Habían abandonado las políticas de sustitución de las importaciones y participaban activamente en el proceso de liberalización del comercio multilateral. Refiriéndose a una intervención anterior que había hecho hincapié en las distintas experiencias de los países en desarrollo en materia de comercio y reducción de la pobreza, el Dr. Razzaque señaló que, incluso en el caso de China, los datos empíricos disponibles de las repercusiones de la liberalización del comercio no eran concluyentes. En ese país, la relación exportaciones-PIB había aumentado de menos del 15 por ciento a un máximo del 45 por ciento, en tanto que los niveles de pobreza habían disminuido de un 51 por ciento, según estimaciones, a menos del 7 por ciento. Era difícil hacer generalizaciones sobre la causa de ese crecimiento. El Dr. Razzaque se refirió a las constataciones del estudio encargado por CUTS sobre los vínculos entre el comercio, el desarrollo y la pobreza, que abarcaba ocho países de Asia (Bangladesh, Camboya, China, India, Nepal, Pakistán, Sri Lanka y Viet Nam) y cinco países del África Subsahariana (Kenya, Sudáfrica, Tanzania, Uganda y Zambia). En esos 13 países, la liberalización del comercio había sustituido a un régimen comercial restrictivo; se habían tomado medidas análogas de apertura, como por ejemplo la reducción de las restricciones cuantitativas y los aranceles sobre las importaciones, la liberalización de los controles de divisas, la privatización de las empresas del Estado y la adopción de distintas medidas de fomento de las exportaciones.

Aunque la reducción de aranceles por sí sola no era un indicador suficiente de liberalización del comercio, del análisis de esa cuestión en esos estudios se desprendía que el grado de liberalización del comercio en esos países había sido significativo. Tomando a Viet Nam como ejemplo, el Dr. Razzaque señaló que el arancel medio en ese país era del 17 por ciento, equivalente al de muchos de los países examinados (o mucho más alto). Al comparar a Viet Nam con países como los del África Subsahariana, cuyo comercio era mucho más abierto según el criterio de la reducción de aranceles, la de Viet Nam parecía una economía relativamente cerrada. Sin embargo, en resultados de la economía nacional, medidos por la relación exportaciones-PIB, Viet Nam superó a todos los demás países incluidos en el estudio (su relación exportaciones-PIB era considerablemente más alta). En comparación, Zambia no obtuvo buenos resultados, y en consecuencia esa relación empeoró.

A primera vista, parecía existir una relación positiva entre la liberalización y el crecimiento, pero las grandes diferencias entre los países hacían ver la heterogeneidad existente en los propios países y la imposibilidad de aplicar en todos los casos una única solución. A pesar de que Bangladesh era una economía cerrada debido a sus aranceles más elevados, sus resultados habían sido muy superiores a los de los países subsaharianos con economías relativamente más abiertas. Las variaciones en el crecimiento económico eran significativas, incluso entre países con un promedio similar de los aranceles.

El Dr. Razzaque presentó los resultados de otro análisis en el que se comparaba la tasa de aumento del PIB y la tasa anual de reducción de la pobreza en cada uno de los 13 países



examinados. Al comparar Viet Nam y Camboya, se observaba que ambos habían tenido tasas medias de aumento similares durante el período abarcado por el estudio. Sin embargo, en cuanto a la tasa de reducción de la pobreza, Viet Nam había obtenido mejores resultados que Camboya. Al comparar las tasas de crecimiento de tres países -la India, Bangladesh y Camboya- se vio que la de Camboya era la más alta, pero su tasa de reducción de la pobreza había sido más o menos similar a la de Bangladesh; a este respecto, la India había logrado mejores resultados que Camboya y Bangladesh.

El Dr. Razzaque se refirió aun estudio econométrico realizado en 13 países en los que la R^2 había resultado ser de 0,54. Destacó que, estadísticamente, sólo el 54 por ciento de las variaciones de los niveles de pobreza se podía atribuir al crecimiento económico, y se desconocía la causa del 46 por ciento restante. Era probable que otros factores intermedios y políticas complementarias, como se había sugerido en las intervenciones anteriores, determinasen la relación entre el crecimiento y la pobreza.

Discrepando con los puntos de vista del Dr. Evenett, el Dr. Razzaque afirmó que la Ronda de Doha hacía prácticamente caso omiso de la dimensión de desarrollo. En primer lugar, el párrafo 11 de la Declaración Ministerial de Hong Kong se refería al compromiso de los países miembros de retirar sus subvenciones al algodón a fin de crear para los productores de algodón condiciones equitativas en las que pudieran competir. Sin embargo, como las conversaciones habían fracasado, no se había hecho ningún progreso a ese respecto. En segundo lugar, a pesar de que en la Declaración Ministerial de Hong Kong se especificaba claramente que debía darse prioridad a los servicios cuando los países menos adelantados tuvieran una ventaja comparativa, no había habido ningún avance. El Dr. Razzaque afirmó que el Modo 4 de los servicios era para los países menos adelantados un importante instrumento para abordar con eficacia el problema de la pobreza dentro de sus fronteras. En tercer lugar, los progresos en la aplicación de las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado a los países menos adelantados habían sido muy escasos. Esas disposiciones eran aún más ineficaces debido a la existencia de condicionalidades muy estrictas, como las normas de origen. En cuarto lugar, a pesar de que esos países abogaban desde hacía mucho tiempo por un acceso efectivo a los mercados libre de derechos y de contingentes, era muy poco lo que se había logrado. Según datos concretos obtenidos de diversos estudios y de una simulación realizada por la secretaria del Commonwealth, un acceso a los mercados del 100 por ciento libre de derechos y de contingentes para los países menos adelantados tendría por resultado una cifra de ingresos totales superior a los 1.000 millones de dólares EE.UU. Cuando esos beneficios se transferían a un país como Bangladesh, empleando un modelo por países, se comprobaba que un acceso del 100 por ciento a los mercados, libre de derechos y de contingentes, podía reducir la pobreza de unos 200.000 hogares. Era evidente que las instituciones multilaterales aún no habían tomado las medidas necesarias para ayudar a esos países a beneficiarse de la liberalización del comercio.

En lo que respecta a los cambios normativos impulsados por la Ronda de Doha, el Dr. Razzaque dijo que hasta la fecha no se había tomado ninguna decisión concreta sobre la agricultura, salvo la de reducir las subvenciones a la exportación en los 13 países mencionados. Varias simulaciones mostraban que el efecto de esas reducciones por sí solas sería insignificante, en tanto que si se intensificaba la liberalización en forma de recortes arancelarios y otras medidas de ayuda, los países que eran importadores netos de alimentos podrían verse perjudicados, ya que aumentarían los precios de los alimentos. Ello obstaculizaría la lucha contra la pobreza y exacerbaría el problema de la seguridad alimentaria. Si bien en una intervención anterior se había mencionado que los países en desarrollo habían obtenido resultados relativamente satisfactorios en las negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA), el Dr. Razzaque subrayó que la erosión de las preferencias podía afectar a los países menos adelantados y a otros países vulnerables. No obstante, una auténtica liberalización del comercio podía favorecer a esos países, y la ayuda para el comercio podía utilizarse para estimular las exportaciones en muchos países menos adelantados y de bajos ingresos.

Por último, el Dr. Razzaque dijo que, en primer lugar, las cuestiones que preocupaban a un grupo heterogéneo de países debían abordarse atendiendo a las necesidades de cada uno de ellos y no haciendo generalizaciones. En segundo lugar, era necesario que la resolución de la OMC se aplicara con flexibilidad para tener en cuenta los diversos problemas con que se enfrentaban los países pobres. En tercer lugar, era importante encontrar la forma de orientar las negociaciones hacia el desarrollo. Los países menos adelantados no estaban obligados a asumir nuevos compromisos en los sectores de la agricultura, AMNA, etc., pero también estaban excluidos de las negociaciones de la OMC, en las cuales no se abordaban las cuestiones que más les interesaban. Si la OMC deseaba promover el desarrollo, el proceso de negociación debía reestructurarse de modo que se pudieran abordar con eficacia las cuestiones de desarrollo que preocupaban a los países menos adelantados Miembros, y que éstos pudieran participar activamente en las negociaciones. Finalmente, las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado debían ser obligatorias y de cumplimiento exigible. Había 155 cuestiones relativas al trato especial y diferenciado que no entrañaban obligaciones ni aportaban nada productivo a la mayoría de los países. Era importante facilitar la participación efectiva de todos los países Miembros en las conversaciones ya que, de lo contrario, cabía la posibilidad de que no se abordaran cuestiones que precisamente podían contribuir a reducir la pobreza, y de que no se exploraran nuevas vías para abordar con seriedad la cuestión de los vínculos entre el comercio, la pobreza y el desarrollo.



2. Preguntas y comentarios de los asistentes

En el debate se reflejaron las opiniones divergentes de los panelistas y el público. Se expusieron distintas teorías sobre las medidas de reforma de la política comercial que adoptaban los países, pero que en muchos casos arrojaban resultados distintos. Algunas preguntas pertinentes de los asistentes fueron las siguientes: si el comercio de por sí no conducía al alivio de la pobreza, ¿Era posible reducir la pobreza sin el comercio? ¿Cómo debía abordar un país los problemas de la distribución desigual de la riqueza que eran consecuencia de las IED y de la apertura del comercio? ¿Qué repercusiones podía tener el comercio en la balanza de pagos de un país y cómo se podía hacer frente a esas repercusiones? Los miembros del panel expusieron sus opiniones sobre el tipo de actividades económicas que podían conducir o no al desarrollo y al crecimiento económico.

Los panelistas respondieron las preguntas e hicieron las siguientes observaciones finales.

La Dra. Jha contestó a la pregunta sobre las repercusiones del comercio en la balanza de pagos de un país, explicando que si un país no era competitivo en materia de exportaciones ni contaba con suficientes ingresos de exportación para cubrir el costo de sus importaciones totales, era probable que se enfrentara con crisis constantes de su balanza de pagos. En este caso, el país podía adoptar distintas medidas para contener esos problemas. Además, cuando un país se veía afectado por persistentes crisis de esa índole la OMC permitía el uso de diversos mecanismos, como las restricciones cuantitativas o las medidas de salvaguardia especiales. Dichas medidas podían ayudar a un país a superar las crisis. En cuanto a la pregunta sobre el papel de la liberalización del comercio en la lucha para reducir la pobreza, la Dra. Jha señaló que aunque se disponía de datos que indicaban que la liberalización del comercio podía conducir a la pobreza, eran menos abundantes los datos que mostraban que la liberalización del comercio no conducía al crecimiento. En el informe de la UNCTAD de 2006 sobre los países menos adelantados, se señalaba que aproximadamente en 15 de los 43 países menos adelantados la liberalización del comercio había frenado el crecimiento. Por lo tanto, efectivamente había motivos para pensar que la liberalización del comercio podía conducir a una situación de aumento de la pobreza.

En cuanto a la pregunta de qué tipo de actividad económica podía tener un efecto positivo a través de la liberalización, la Dra. Jha subrayó que la apertura del comercio, si conducía a la creación de capacidad interna y reforzaba las concatenaciones regresivas y progresivas, era la actividad económica que tenía más probabilidades de surtir un efecto positivo en la lucha contra la pobreza. El vínculo con las inversiones también era muy importante. Dicho de otro modo, si se podían atraer inversiones hacia sectores en que se pudieran establecer esas concatenaciones, la apertura tendría un efecto más positivo en la reducción de la pobreza. En el marco de esa estrategia de liberalización del comercio también se podría abordar el problema de los países africanos, a fin de lograr que el comercio

contribuyera al crecimiento de sus economías, por ejemplo reforzando sectores aislados que tuvieran concatenaciones regresivas y progresivas y adoptando medidas de fomento de las exportaciones para que esos vínculos contribuyeran al crecimiento.

El Dr. Newfarmer expresó una opinión diferente sobre los problemas de balanza de pagos relacionados con el comercio. Dijo que era aceptable que un país tuviera déficit comerciales durante cierto tiempo. Los déficit comerciales elevados no eran necesariamente la causa de las crisis de balanza de pagos, y eran sostenibles siempre y cuando la cuenta de capital del país registrara un superávit. En otras palabras, mientras se mantuviera el equilibrio macroeconómico, las grandes corrientes de capital podían conducir a una tasa de rendimiento social y a niveles de inversión elevados. Además, ese mismo equilibrio podía financiar las corrientes comerciales. Financiar los déficit comerciales con IED significaba utilizar capital de riesgo; en ese caso, el sector público no corría ningún riesgo mientras las corrientes comerciales se financiaran con esas inversiones. Los déficit comerciales no debían interpretarse necesariamente como crisis de la balanza de pagos, ya que dependían de las circunstancias macroeconómicas de cada país. En cuanto a la pregunta de si era posible reducir la pobreza sin comercio, el Dr. Newfarmer dijo que, como mostraban algunos episodios de otras épocas, a largo plazo no era posible. Por ejemplo, en China, en 1978 y de nuevo en 1992, la pobreza disminuyó pronunciadamente a pesar de que los coeficientes comerciales eran sumamente bajos. No obstante, China emprendió un proceso de reformas graduales y liberalizó su vasto mercado interno; esa liberalización interna permitió que la economía china creciera. Si China no hubiera abierto su economía en el decenio de 1990 para participar en el mercado internacional, el crecimiento en el país se habría paralizado abruptamente. Corea del Norte era otro ejemplo similar. Asimismo, había casos documentados de situaciones autárquicas en las que el comercio no entrañaba ninguna ventaja, pero básicamente existía porque uno de los interlocutores comerciales podía fabricar un producto en forma más económica que otro. Por lo tanto, a largo plazo era difícil lograr una reducción de la pobreza sin comercio.

La cuestión del comercio y la distribución de la riqueza estaba vinculada a las perspectivas de crecimiento. Un fenómeno típico que ocurría en muchos países era el aumento de la desigualdad de los ingresos, también como consecuencia de la liberalización del comercio. Se habían hecho estudios según los cuales en algunos casos la desigualdad de los ingresos en un país podía ser tan marcada que los efectos del crecimiento en el alivio de la pobreza se redujeran prácticamente a cero. En esos casos era necesario adoptar políticas apropiadas para mitigar los efectos de la desigualdad. En conclusión, el Dr. Newfarmer reconoció que era necesario realizar más estudios para formular políticas adecuadas en países como los africanos, a fin de que éstos pudieran beneficiarse del comercio mundial.

El Dr. Razzaque Mohammad dedicó sus observaciones finales a la cuestión de las fuentes apropiadas de la actividad económica productiva. Opinó que, en teoría, era aconsejable que los países comerciaran de acuerdo con la doctrina económica de las



ventajas comparativas. No obstante, cuando el país contaba con abundante mano de obra, el efecto de reducción de la pobreza sería mayor si el comercio, o la actividad económica seleccionada, beneficiaba a las industrias con gran densidad de mano de obra y creaba empleos. Por ejemplo, el aumento del comercio en el sector de la confección de Bangladesh había beneficiado básicamente al grupo de ingresos bajos de la población contribuyendo así a reducir la pobreza, en tanto que ese efecto no era evidente en los sectores con baja densidad de mano de obra.

En sus observaciones finales, el profesor Evenett dijo que era un partidario decidido del desarrollo de instituciones complementarias, por ejemplo las que se ocupaban de los recursos humanos, la educación, el bienestar social o los servicios infraestructurales, pero no se aventuraría a decir que un país debía adoptar toda clase de políticas complementarias antes de iniciar el proceso de liberalización. Ciertos países no se beneficiarían en ninguno de los dos casos, ni aplicando políticas complementarias ni iniciando un proceso de liberalización. Algunos países ya habían adoptado numerosas medidas de reforma, y había llegado el momento de que los asesores de políticas determinaran cuál había sido el resultado de esas medidas, teniendo en cuenta los intereses políticos que impedían que los países que se habían embarcado en un proceso de reforma aprovecharan las oportunidades que ofrecía la globalización. Si bien los organismos externos podían apoyar ese proceso, era importante recordar que las principales fuerzas que impulsaban el desarrollo eran internas y dependían en la mayoría de los casos de la voluntad política; los factores externos tenían menos influencia.

El Dr. Raihan, respondiendo a las preguntas del público, dijo que al estudiar las repercusiones de la reforma de la política comercial en la reducción de la pobreza y el desarrollo era importante distinguir los beneficios estáticos de los dinámicos (efectos a corto plazo y a largo plazo) de las reformas del comercio. Algunos estudios confirmaban, que si bien a corto plazo la liberalización del comercio podía tener algunos efectos indeseables en una economía, el comercio sería beneficioso y contribuiría al crecimiento de la economía a largo plazo siempre que en ésta no hubiera rigideces estructurales. Sin embargo, esas rigideces estructurales existían en muchos países menos adelantados y de ingresos bajos; por lo tanto, las políticas complementarias eran indispensables para eliminarlas y permitir que la liberalización del comercio rindiera sus frutos. Sin políticas complementarias apropiadas, era probable que los efectos negativos a corto plazo se perpetuaran.

3. Conclusiones y camino a seguir

Al declarar finalizada la sesión del panel, el moderador, Atul Kaushik, dijo que no haría recomendaciones prescriptivas formales debido al vasto alcance y el gran número de cuestiones abordadas por los panelistas. No obstante, el Sr. Kaushik destacó los principales puntos tratados que podían reflejarse en propuestas pertinentes para la OMC, y señaló las cuestiones controvertidas y problemáticas.

Si bien en los análisis del comercio se había recogido una gran cantidad de datos que podían servir de indicadores de la liberalización del comercio, esos estudios no revelaban la existencia de un vínculo fundamental entre el crecimiento y la reducción de la pobreza. De igual modo, el comercio en sí mismo no contribuía necesariamente al crecimiento, ya que un crecimiento positivo exigía como mínimo una combinación de varios factores clave, entre ellos la reducción de la corrupción y un aumento de las inversiones y de los servicios infraestructurales. Si un país podía mejorar algunos de esos factores, los vínculos se fortalecerían y los resultados serían tanto mejores para la liberalización del comercio y la lucha contra la pobreza. Sin embargo, como habían señalado los miembros del panel, no había un consenso acerca de las medidas que eran necesarias para que hubiera un vínculo positivo entre la liberalización del comercio y la reducción de la pobreza.

Varios oradores opinaron que había una estrecha correlación entre la apertura del comercio y el crecimiento. No obstante, como había señalado el Dr. Raihan, las experiencias de distintos países con la apertura del comercio, la reducción de la pobreza y el crecimiento habían sido muy diferentes, y también lo habían sido los resultados obtenidos. En términos de la productividad de los factores, el comercio no era el único elemento necesario para lograr resultados positivos, y otros, como las IED, podían ser más eficaces. Tanto la apertura del comercio como el alivio de la pobreza dependían de la estructura de la economía, las modalidades y el grado de protección y las políticas económicas, por mencionar sólo algunos elementos. Del proyecto apoyado por CUTS International se podía extraer otra lección: los países orientados hacia la exportación tendían a beneficiarse de la liberalización del comercio. Por lo tanto, en esos países las medidas de reforma debían centrarse en primer lugar en el aumento de la competitividad a nivel sectorial. Además, como había observado el Dr. Razzaque, en la Ronda de Doha se había descuidado la "dimensión de desarrollo", y era importante prestar la debida atención a las cuestiones de desarrollo en esas negociaciones.

A diferencia del Dr. Razzaque, el profesor Evenett destacó en su intervención la urgente necesidad de abordar la cuestión de los vínculos entre el comercio y la pobreza y redoblar los esfuerzos para concluir la Ronda de Doha, advirtiendo que "lo mejor es enemigo de lo bueno". Aunque era posible que el resultado final de la Ronda de Doha no fuera todo lo que cabía esperar inicialmente, era necesario concluir las para que todos los Miembros, en particular los países en desarrollo, pudieran beneficiarse.

B.

El nuevo “Consenso de Ginebra” para trazar políticas comerciales centradas en las personas y orientadas al desarrollo: ¿puede ayudar un enfoque basado en los derechos humanos?



Moderadora

Sra. Caroline Dommen – Directora, 3D→ Trade - Human Rights - Equitable Economy

Oradores

Profesor Robert Howse – Profesor de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho Lloyd C. Nelson de la Universidad de Nueva York

Profesor Olivier de Schutter – Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación

Excm. Sra. Angélica Navarro Llanos – Embajadora de Bolivia ante las Naciones Unidas y la OMC

Sr. Ibrahim Salama – Jefe de la División de Tratados y del Consejo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Organizado por

3D→ Trade - Human Rights - Equitable Economy y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Informe redactado por

3D→ Trade - Human Rights - Equitable Economy

Miércoles, 24 de septiembre de 2008 – 16.15 - 18.15 h



Resumen

El objetivo de esta sesión era examinar de qué herramientas de derechos humanos se dispone para lograr que las políticas comerciales y de otra índole - sociales, ambientales o culturales - puedan contribuir, aplicadas de forma complementaria, a mejorar los niveles de vida y asegurar un desarrollo sostenible para todos. En esta sesión los ponentes exploraron, en particular, cómo podía ese enfoque ayudar a la OMC a responder a los retos y oportunidades que tiene actualmente ante sí, y asegurar que el comercio y la globalización no dejarán atrás a ciertos países o grupos.

El profesor Howse subrayó que las normas jurídicas de los derechos humanos y el derecho de la OMC tenían la misma jerarquía y se preguntó cómo las primeras podían influir en la interpretación del derecho comercial por parte de los órganos de solución de diferencias de la OMC. Para asegurar que las autoridades decisorias de la OMC aplicaran correctamente las normas de derechos humanos, el profesor Howse era partidario de que los órganos y abogados especializados en derechos humanos participaran activamente en los litigios pertinentes de la OMC, y de que se proporcionara formación en cuestiones de derechos humanos a los miembros del Órgano de Apelación y al personal jurídico de la OMC. En su calidad de Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, el profesor De Schutter describió las cuatro contribuciones fundamentales a las normas y políticas de la OMC de un enfoque basado en los derechos humanos. Los derechos humanos podían: a) proporcionar un marco para el debate y arrojar luz sobre ciertas dimensiones de la liberalización del comercio a las que hasta ahora se había prestado poca atención; b) proporcionar un marco para la evaluación de los beneficios y pérdidas que acarrearía la liberalización del comercio; c) insistir en las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos en las negociaciones comerciales, así como en la aplicación de nuevas normas sobre el comercio, y d) asegurar que los acuerdos comerciales incluyeran las flexibilidades necesarias para que todos pudieran disfrutar de sus derechos humanos. La Embajadora Navarro, basándose en la experiencia de Bolivia, dio ejemplos concretos de los vínculos entre los derechos humanos y el comercio que demostraban que muchas violaciones de los derechos civiles, políticos y económicos, sociales y culturales eran resultado de las políticas comerciales y económicas. Insistió en la necesidad de modificar las normas económicas mundiales y describió varias iniciativas que Bolivia había tomado o propuesto recientemente con ese fin. Por último, Ibrahim Salama observó que a pesar de la división que persistía entre los dos mundos, se habían puesto en marcha numerosas iniciativas en materia de derechos humanos -como la formulación de indicadores de derechos humanos, la evaluación del impacto de la liberalización en la esfera de los derechos humanos y la definición de criterios para establecer alianzas- que ayudaban a recuperar los eslabones perdidos entre el comercio y los derechos humanos.

En el debate que tuvo lugar a continuación se formularon, entre otras, las siguientes observaciones:

▪ *Un enfoque basado en los derechos humanos no se opone intrínsecamente a la liberalización.*

▪ *Es importante utilizar datos empíricos para demostrar la existencia de vínculos entre el comercio y los derechos humanos (y la utilidad de la evaluación del impacto de la liberalización en la esfera de los derechos humanos, la formulación de indicadores, etc. con ese fin).*

▪ *Las ventajas de un enfoque basado en los derechos humanos se derivan de sus mecanismos de rendición de cuentas y reparación.*

▪ *Es importante no equiparar los derechos humanos con los derechos de propiedad.*

▪ *Es difícil plantear la cuestión de los derechos humanos en los foros sobre el comercio.*

▪ *Nadie parece estar conforme con la idea de incluir una cláusula social.*

▪ *Las disposiciones jurídicas de la OMC y las relativas a los derechos humanos contienen términos y expresiones que es preciso aclarar.*

▪ *Es importante promover el entendimiento entre las organizaciones que se ocupan del comercio y las organizaciones de derechos humanos: entre otras cosas, hay que procurar que en las actuaciones del sistema de solución de diferencias en la OMC se tengan presentes las normas jurídicas de derechos humanos, alentar a especialistas en cuestiones comerciales y de derechos humanos a participar en la evaluación del impacto de las políticas comerciales y económicas en los derechos humanos, a priori y a posteriori, y fomentar la interacción de las secretarías con sede en Ginebra.*

Fue moderadora de la sesión la Sra. Caroline Dommen, de la organización 3D→ Trade - Human Rights - Equitable Economy.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Profesor Robert Howse, Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York

Las normas jurídicas de los derechos humanos y el derecho de la OMC son regímenes jurídicos de igual jerarquía. A pesar de esta igualdad *de jure*, la relación entre esos dos regímenes jurídicos es fragmentaria. Aunque algunas normas de derechos humanos tienen la condición de *jus cogens*, como tales, gozan de precedencia sobre las cláusulas de cualquier tratado que se opongan a ellas, los regímenes creados en virtud de tratados no están ordenados jerárquicamente. Cabe pues preguntarse cómo están vinculados esos instrumentos jurídicos.



De conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados¹ y la práctica del Órgano de Apelación de la OMC², es de suponer que, en los casos pertinentes, las normas de derechos humanos quedarán recogidas en la jurisprudencia de la OMC a través de la interpretación de las propias disposiciones jurídicas de la Organización.

Es más, la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública y numerosas flexibilidades de la OMC reflejan, sin reconocerla, la influencia de los derechos humanos en la OMC.³ La enmienda del Acuerdo sobre los ADPIC⁴ tras la adopción de la Declaración de Doha sólo fue posible considerando que la salud es un derecho humano.⁵

La posibilidad de que las normas jurídicas de los derechos humanos influyan en la interpretación del derecho comercial ha quedado reafirmada por el uso, por el Órgano de Apelación de la OMC, de normas jurídicas que no pertenecen al régimen de la OMC en los procedimientos de solución de diferencias. No obstante, ¿podemos confiar en que las resoluciones de los órganos decisorios de la OMC sean compatibles con el espíritu y la práctica del régimen de derechos humanos?

Para asegurar que los órganos decisorios de la OMC no cometan errores al aplicar las normas jurídicas de derechos humanos, los órganos internacionales de derechos humanos deberían formular sugerencias interpretativas al Órgano de Apelación. Además, si en un litigio de la OMC se plantea una cuestión de derechos humanos, se debería permitir que los abogados de derechos humanos presentaran un escrito *amicus curiae* a los miembros del Órgano de Apelación. Éstos, y el personal jurídico de la OMC, debían recibir formación sobre el significado y la índole de las normas internacionales de derechos humanos. Se habían hecho algunos progresos en la incorporación de los principios de los derechos humanos en la OMC, pero para muchos abogados mercantilistas las normas jurídicas de los derechos humanos no eran más que un conjunto de disposiciones no vinculantes que reflejaban aspiraciones imprecisas y utópicas. Era preciso hacer un esfuerzo por concienciar a todos aquellos que participaran en el sistema acerca de la pertinencia de las normas jurídicas de los derechos humanos.

1 Que dispone, entre otras cosas, que al interpretar un tratado debe tomarse en consideración «toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes» (apartado c) del párrafo 3) del artículo 31).

2 Por ejemplo, el caso de los camarones y las tortugas.

3 El párrafo 4 de la Declaración de Doha dispone que el Acuerdo sobre los ADPIC «puede y deberá ser interpretado y aplicado de 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.»

4 Conocida como Decisión de 30 de agosto, o exención de la aplicación del Acuerdo sobre los ADPIC. Véase OMC, Aplicación del párrafo 6 de la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública, 2003, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_e/implem_para6_e.htm.

5 La Decisión de 30 de agosto permite la exportación de medicamentos con sujeción a una licencia obligatoria, de modo que un país productor de medicamentos genéricos puede exportar esos medicamentos a países cuya capacidad de fabricar productos farmacéuticos es insuficiente. El texto completo de la Decisión de 30 de agosto figura en OMC, Aplicación del párrafo 6 de la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública, 2003, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_e/implem_para6_e.htm.

Por último, si bien no había nada que fuese intrínsecamente incompatible entre el derecho de la OMC y las normas jurídicas de los derechos humanos, la forma en que se aplicaba el primero solía ser en muchos casos incompatible con la realización de los segundos. A este respecto, podrían iniciarse acciones judiciales impugnando la forma en que se aplicaba el derecho de la OMC en los regímenes jurídicos nacionales, valiéndose tanto de las normas constitucionales internas como de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

(b) Profesor Olivier De Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación

En su intervención, el profesor De Schutter se refirió a la utilidad de abordar el derecho de la OMC desde el punto de vista de los derechos humanos, haciendo particular hincapié en el derecho a la alimentación.⁶ Las cuatro principales contribuciones de un enfoque basado en los derechos humanos eran: primero, proporcionar un marco para el debate; segundo, evaluar la equidad de la distribución de los beneficios de la liberalización del comercio; tercero, poner de relieve las obligaciones de los Estados y, cuarto, asegurar que los Miembros aprovecharan las flexibilidades que ofrecía la OMC.

- Definición de un marco para el debate sobre la liberalización del comercio

Un enfoque basado en los derechos humanos permitía centrarse en cuestiones a las que normalmente no se prestaría atención en la esfera del comercio. Por ejemplo, en la OMC era muy común la idea de que el comercio contribuía a la seguridad alimentaria al promover la libre corriente de productos agrícolas de las regiones con superabundancia de alimentos a las regiones deficitarias. Sin embargo, las corrientes de alimentos se dirigían hacia las regiones donde había una demanda *solvente*, y nada impedía que los países cuyas poblaciones se morían de hambre exportaran alimentos. Por ejemplo, la India es exportadora neta de alimentos, pero 231 millones de sus habitantes padecen de alimentación insuficiente.⁷

En segundo lugar, un elemento central de las justificaciones teóricas del comercio internacional era la idea de que la especialización de cada país de acuerdo con su ventaja comparativa produciría en último término un aumento mundial de la producción de alimentos. Sin embargo, la cantidad de alimentos producida no garantizaba la erradicación del hambre. La disponibilidad de alimentos en el mercado debía ir acompañada

6 El informe del profesor De Schutter sobre el impacto de las normas de la OMC en el derecho a la alimentación se publicará hacia fines de 2008.

7 FAO, El hambre aumenta: el alza de precios eleva en 75 millones de personas la cifra mundial de desnutridos, 17 de septiembre de 2008, <http://www.fao.org/newsroom/es/news/2008/1000923/>



de accesibilidad⁸, física o económica. Si la especialización según la ventaja comparativa empobreciera aún más las zonas rurales, las poblaciones de esas zonas, ya hambrientas, verían aún más vulnerado su derecho a la alimentación.

En tercer lugar, solía afirmarse que la liberalización del comercio, al aliviar la pobreza, contribuiría a la seguridad alimentaria. Ese argumento partía correctamente del supuesto de que el principal obstáculo a la realización del derecho a la alimentación no era la falta de alimentos en el mundo sino la insuficiencia de los ingresos de quienes carecían de esa seguridad. Sin embargo, el efecto de "goteo", según el cual la riqueza creada por la liberalización se transferiría gradualmente de los ricos a los pobres ha sido cuestionado por razones tanto teóricas como empíricas.⁹ Lo evidente era que las distintas formas de crecimiento no son equivalentes en lo que se refiere a su efecto de reducción de la pobreza. Por ejemplo, como mostraban varios estudios del Banco Mundial, el crecimiento que beneficiaba al sector agrícola en general tendría un efecto positivo mayor en la seguridad alimentaria que otras formas de crecimiento.

- La igualdad de la distribución de los beneficios de la liberalización del comercio: necesidad de evaluar su impacto

El profesor De Schutter opinó que un enfoque basado en los derechos humanos permitiría determinar si los beneficios de la liberalización del comercio se distribuían por igual dentro de cada país. Los derechos humanos obligaban a evaluar las posibles repercusiones de la liberalización del comercio, sobre todo en los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad. Al basar en los derechos humanos la evaluación de esas repercusiones, se proporcionaba a los Estados un marco analítico bien fundado y convenido universalmente para analizar los efectos de los acuerdos comerciales en los bienes sociales y los derechos humanos.

En segundo lugar, en esas evaluaciones también se debían tener en cuenta ciertas cuestiones de procedimiento relativas a los acuerdos comerciales: por ejemplo, ¿eran las negociaciones transparentes? ¿participaban en las negociaciones los parlamentos nacionales, la sociedad civil y los sindicatos?

En tercer lugar, era posible que la evaluación del impacto de la liberalización del comercio en los derechos humanos brindara a las comunidades y a sus miembros los medios y la oportunidad de movilizarse y, sobre la base de los resultados de esas evaluaciones, reclamar a las autoridades

cuando los derechos humanos se vieran amenazados por las negociaciones comerciales.

- Las obligaciones de los Estados con respecto al comercio y a los derechos humanos

Un enfoque basado en los derechos humanos imponía a los Estados tener presentes sus obligaciones con respecto a esos derechos al negociar acuerdos comerciales, en particular el derecho a la alimentación en las negociaciones sobre la agricultura. Además, como los Estados tenían obligaciones tanto con sus propias poblaciones como con quienes viven fuera de sus territorios, los negociadores debían asegurarse de no formular propuestas que dieran lugar a la vulneración de los derechos humanos de la población de otros países.

- Medidas para asegurar las flexibilidades necesarias

Para asegurar el respeto, la protección y el ejercicio de los derechos humanos, los acuerdos comerciales debían incluir flexibilidades adecuadas. Por ejemplo, el Mecanismo de Salvaguardia Especial era indispensable para asegurar que en caso de un aumento repentino de las importaciones se protegieran los medios de subsistencia de los agricultores que venden sus productos en el mercado interno. Además, se debía revitalizar la Declaración Ministerial de Marrakech para asegurar la satisfacción de las necesidades alimentarias de los países menos adelantados y los países en desarrollo que eran importadores netos de alimentos, cuando los precios aumentaran rápidamente en los mercados internacionales.

(c) Excm. Sra. Angélica Navarro Llanos, Embajadora de Bolivia ante las Naciones Unidas y la OMC

La Embajadora Navarro se basó en la experiencia de Bolivia para dar ejemplos concretos de los vínculos existentes entre los derechos humanos y el comercio.

Una considerable proporción de las violaciones de los derechos civiles y políticos en Bolivia era resultado de políticas económicas y comerciales emanadas de las Instituciones de Bretton Woods. Por ejemplo, durante la etapa culminante de la liberalización "autónoma", el Gobierno boliviano privatizó el sistema público de abastecimiento de agua en Cochabamba. En el plazo de unas semanas, la empresa estadounidense que asumió el control del sistema aumentó las tarifas un 200 por ciento o más. Los trabajadores que ganaban el salario medio mínimo se vieron obligados a pagar tarifas que representaban hasta un 25 por ciento del ingreso familiar sólo para disponer de agua. La ciudad se rebeló y hubo enfrentamientos con la policía, en los que resultaron heridas más de 100 personas.

El segundo ejemplo que dio la oradora era el de la privatización de los recursos naturales del país en el decenio de 1990. Cuando el Gobierno dio a conocer sus planes de vender gas natural a los Estados Unidos a través de Chile, los habitantes de la capital organizaron una manifestación y exigieron la restitución de los recursos naturales del país.

⁸ Según la Observación general sobre el derecho a la alimentación, accesibilidad significa que los alimentos deben ser accesibles, sin discriminación, a toda persona que se encuentre bajo la jurisdicción del Estado parte. La accesibilidad tiene tres dimensiones que se superponen: 1) no discriminación; 2) accesibilidad física, y 3) accesibilidad económica (asequibilidad). Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 12: El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11), 1999, [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?Opendocument).

⁹ Véase, por ejemplo, Howard Nye y Sanjay G. Reddy, Making Trade Policy Work for the Poor: Shifting From Dogma to Detail, 2002, <http://ssrn.com/abstract=944616>.



Como resultado de las medidas adoptadas por el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada para reprimir la manifestación, murieron 67 civiles y más de 400 resultaron heridos.

Estos ejemplos mostraban que las políticas económicas y comerciales eran causa directa de la vulneración de los derechos humanos. Sin embargo, los países desarrollados en general sólo expresaban preocupación por este problema muy tardíamente, es decir, cuando los gobiernos violaban los derechos civiles y políticos de la población de sus países. Los países ricos no cuestionaban las políticas económicas y comerciales que constituían la causa de esas violaciones.

Los derechos económicos, sociales y culturales también se veían afectados por las políticas económicas y comerciales. ¿Cómo se podía cumplir el artículo 12, que obligaba a los Estados partes a garantizar el derecho de toda persona al disfrute del nivel más alto posible de salud física y mental, en circunstancias en que, por ejemplo, las tarifas del agua fueran abusivas?

El segundo ejemplo mostraba que la privatización de los recursos naturales también influía directamente en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. La privatización de los hidrocarburos, al reducir los ingresos del Estado, mermó la capacidad de éste de garantizar el acceso de la población a la educación, la salud y otros servicios, que eran fundamentales para el disfrute de los derechos humanos. Las empresas extranjeras recibían el 82 por ciento de las ganancias, y para el Gobierno quedaba sólo el 18 por ciento. El Gobierno de Morales había puesto fin a esta situación, y ahora había fondos para mejorar la educación, la salud y otros servicios. La realización de los derechos humanos era posible, pero los gobiernos debían tener la flexibilidad necesaria para lograrla, razón por la cual era tan importante preservar y aplicar las flexibilidades de la OMC.

En la actual Ronda de negociaciones de Doha también había numerosos ejemplos del vínculo existente entre el comercio y los derechos humanos. Recientemente, dos países desarrollados habían presentado una propuesta para hacer más estrictas las disposiciones y restricciones relativas a la exportación para todos los Miembros de la OMC. Al desencadenarse la actual crisis alimentaria, Bolivia había impuesto una restricción a las exportaciones, que era imprescindible para proteger el derecho a la alimentación de los pobres¹⁰ -la mayoría de la población- que podía haberse visto afectada por esa propuesta.

Dado que las políticas económicas y comerciales tenían un efecto tan trascendental en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, era evidente que había llegado el momento de modificar las normas que regían la economía y el comercio mundiales. Con ese fin, Bolivia había presentado dos propuestas en las negociaciones de la OMC. En primer lugar, había exigido la inclusión de una referencia a la ayuda alimentaria; específicamente, la ayuda alimentaria nunca debía hacer que el

país receptor dependiera de las importaciones de alimentos, y el mantenimiento de esa independencia debía ser vigilada por los organismos de las Naciones Unidas.¹¹ En segundo lugar, conjuntamente con Venezuela, Cuba y Nicaragua, Bolivia había pedido que los servicios básicos, como los de salud, educación y abastecimiento de agua, energía y telecomunicaciones -que eran todos fundamentales para la realización de los derechos humanos- se incluyeran en otra categoría en las negociaciones e incluso, de ser posible, se retiraran de las negociaciones. Las organizaciones de la sociedad civil apoyaban firmemente esa iniciativa.

En conclusión, la Embajadora Navarro subrayó la necesidad de que los derechos humanos tuvieran precedencia sobre el comercio: el comercio era un medio, no un fin en sí mismo, y los derechos humanos debían ser el elemento central de la labor y las negociaciones que tenían lugar en la OMC.

(d) Sr. Ibrahim Salama, Jefe de la División de Tratados y del Consejo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ex miembro del Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo

Era evidente que los derechos humanos eran necesarios para que los efectos del comercio fueran sostenibles, y que las dos disciplinas tenían mucho en común. ¿A qué se debía la brecha que seguía existiendo entre esos dos mundos? En lo que se refería a las diferencias en el equilibrio de poder, la experiencia necesaria y las instituciones, esos dos conjuntos de normas estaban basados en procesos lógicos fundamentalmente diferentes: no era necesario que una persona fuera merecedora de sus derechos humanos, pero sí debía ser merecedora de los beneficios que obtuviera en un entorno comercial. Esta diferencia fundamental posiblemente sirviera para explicar por qué los especialistas en comercio consideraban que los derechos humanos no eran más que un conjunto de aspiraciones.

Además, el término "derechos" seguía causando resquemores. Lo demostraba el hecho de que los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que efectivamente eran derechos económicos, sociales y culturales, habían tenido que llamarse objetivos en lugar de derechos.

Además, las instituciones no estaban vinculadas eficazmente entre sí. Había numerosos órganos de derechos humanos cuya labor era muy pertinente para el comercio, entre ellos el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Relatores Especiales encargados de cuestiones como el derecho a la alimentación o a la salud, el Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Sin embargo, todos esos

¹⁰ Esa restricción resultó ser indispensable cuando el precio de un litro de aceite aumentó de menos de un dólar a más de dos dólares. Dado que el 60 por ciento de la población de Bolivia vivía con menos de uno o dos dólares por día, ese incremento de los precios afectó enormemente la capacidad de la población de disfrutar de su derecho a la alimentación.

¹¹ Esa propuesta reflejaba la historia de Bolivia: tras recibir ayuda alimentaria de los Estados Unidos en el decenio de 1950, Bolivia siguió dependiendo del trigo estadounidense durante los 60 años siguientes, cuando anteriormente había producido suficiente trigo para alimentar a su población. Lo que comenzó como ayuda alimentaria de emergencia acabó siendo una situación de dependencia en la que los pequeños productores bolivianos se vieron excluidos del proceso de producción por productos agrícolas importados y subvencionados, y ello comprometió el derecho de los bolivianos a la alimentación y la soberanía en materia de alimentos.



órganos seguían muy distanciados de la OMC.

No obstante, se estaban haciendo grandes adelantos en lo referente a la incorporación de los derechos humanos al comercio, como por ejemplo los siguientes:

- Se estaban formulando indicadores que permitían cuantificar los aspectos de derechos humanos casi en la misma medida que el comercio (aunque varios Estados Miembros se resistían a aceptarlos).
- Asimismo, las evaluaciones del impacto de la liberalización en los derechos humanos, como las diseñadas por Simon Walker, ayudaban a desmitificar los derechos humanos y a cuantificarlos en términos que los especialistas en desarrollo pudieran comprender.
- El Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo había empezado a formular criterios para evaluar las alianzas en pro del desarrollo. Esos criterios eran herramientas que proporcionarían a los especialistas en comercio una lista de los elementos de derechos humanos que debían integrarse en la política comercial. En este sentido, el derecho al desarrollo estaba comenzando a funcionar como nexo entre dos modos distintos de comunicarse y reflexionar.

Entre los criterios relativos al derecho al desarrollo figuraba la obligación de evaluar en qué medida una alianza en pro del desarrollo incluía una evaluación a priori del impacto de la liberalización, así como sistemas de protección social en caso de que ese impacto fuera negativo, y hasta qué punto brindaba a las poblaciones afectadas la oportunidad de participar, y preveía un sistema de evaluación periódica que permitiera hacer cambios si fuera necesario. La evaluación del impacto de la liberalización, los sistemas de protección social y los criterios del derecho al desarrollo podían ayudar a recuperar los eslabones que faltaban entre el comercio y los derechos humanos.

El Sr. Salama aconsejó a los activistas de derechos humanos que no insistieran en la superioridad de esos derechos sobre el comercio. Era preciso recordar que en muchos casos las normas jurídicas de los derechos humanos se consideraban uno de los componentes más débiles del derecho internacional (en comparación con el derecho mercantil). Dentro de este débil componente del derecho internacional, los derechos económicos, sociales y culturales eran menos firmes que los derechos civiles y políticos, y el derecho al desarrollo se encontraba en el último peldaño de esa escala jerárquica. La forma más acertada de proceder, como había demostrado el Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo, era incluir a representantes de la OMC y de otras instituciones financieras internacionales en las deliberaciones sobre los derechos humanos.

Caroline Dommen, de la organización 3D→Trade - Human Rights - Equitable Economy, se refirió a la recomendación del Sr. Salama de que los activistas de derechos humanos no insistieran en que se reconociera la superioridad de esos derechos. Preguntó si, por el contrario, la comunidad de derechos humanos no debía esforzarse más por defender los derechos humanos, y opinó que la falta de una defensa firme había hecho que en la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública se *permitiera* a los Estados tomar medidas para promover la salud pública, cuando la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales *exigían* la adopción de esas medidas.

El Sr. Salama respondió que en lugar de dar prioridad a los derechos humanos, se debía encontrar la forma de integrar esos derechos en el comercio. Los indicadores de derechos humanos, la evaluación del impacto de la liberalización y los criterios sobre el derecho al desarrollo estaban todos encaminados a obtener los datos empíricos necesarios para convencer a la comunidad comercial de que tuviera en cuenta los derechos humanos.

Peter Davis, alumno del Instituto de Estudios Internacionales y de Desarrollo para Graduados, de Ginebra, preguntó si había algún caso en el que los derechos humanos tuvieran precedencia sobre los derechos de propiedad, ya que los ideales en materia de derechos humanos podían utilizarse para violar estos últimos.

El profesor Howse respondió que los derechos humanos entrañaban siempre un equilibrio entre distintos derechos y objetivos de política, como lo demostraban las leyes que limitaban la libertad de expresión en el caso de declaraciones que incitaran al odio. A pesar de esa falta de determinación, había ya un gran cúmulo de jurisprudencia y conocimientos especializados sobre cómo lograr ese equilibrio. Cabía señalar que esa indeterminación también prevalecía en el derecho de la OMC, como hacía ver el concepto de “productos similares”, término cuyo significado en la práctica dependía en gran medida del contexto en que se empleaba. El argumento de que el derecho de los derechos humanos era demasiado impreciso e indeterminado para poder aplicarse en un contexto como el de la OMC carecía simplemente de fundamento.

La Embajadora Navarro, refiriéndose al conflicto entre los derechos humanos y los derechos de propiedad, añadió que era fundamental tener prioridades bien claras: había que decidir si los derechos humanos iban a anteponerse a los derechos de propiedad y sobre la tierra, o viceversa.

Simon Walker, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, preguntó qué ventajas ofrecía un enfoque basado en los derechos humanos respecto de un enfoque basado en el desarrollo social, y por qué sería necesario abordar el derecho a la alimentación en lugar de la seguridad alimentaria. En su opinión, el enfoque basado en los derechos humanos entrañaba ciertos riesgos. Los riesgos políticos incluían la animosidad que inspiraban

2. Preguntas y comentarios de los asistentes



los derechos humanos, como la oposición de años anteriores a la idea de incluir un panel sobre los derechos humanos en el Foro Público de la OMC. También se planteaban riesgos normativos. Por ejemplo, si una persona reclamaba el derecho al libre comercio, ¿qué precedencia tendría ese derecho sobre el de otra persona a la salud? Aunque esta posición no se podía justificar a nivel internacional, algunos regímenes jurídicos nacionales incluían el derecho al libre comercio. Habida cuenta de estos riesgos, ¿qué ventajas entrañaba la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos?

El profesor De Schutter respondió que un enfoque basado en los derechos humanos tenía la ventaja de ofrecer mecanismos de rendición de cuentas y reparación que, en principio, podían utilizarse para incoar una demanda ante un tribunal. Además, los derechos económicos, sociales y culturales se habían incorporado en disposiciones vinculantes, respaldadas por una amplia jurisprudencia acumulada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sin embargo, este hecho no era muy conocido fuera de los círculos especializados, y los derechos civiles y políticos seguían siendo dominantes. Era fundamental establecer una vía de comunicación entre la comunidad comercial y la que se ocupaba de los derechos humanos y reafirmar la igualdad de ambos conjuntos de normas. Seguía existiendo el riesgo de que la comunidad comercial se apropiara de los derechos humanos. Dado el peligro de que se ocuparan de las cuestiones de derechos humanos personas no especializadas en el tema, era preciso que no se introdujera ninguna cláusula social en el marco de la OMC.

La Embajadora Navarro añadió que en la actualidad no había diálogo entre la OMC y los diversos órganos de derechos humanos con sede en Ginebra. Por ejemplo, ¿por qué razón el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no había participado en la redacción de la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública? El diálogo era una necesidad imperiosa; después de todo, la OMC y los órganos de derechos humanos se encontraban a escasa distancia unos de otros, al menos físicamente.

Kimmo Sasi, del Consejo de Europa, preguntó cuáles serían las consecuencias si una persona pobre que viviera en una ciudad de la India reclamara que los elevados gravámenes que había impuesto el Gobierno de la India a las importaciones de alimentos le impedían tener acceso a alimentos a bajo costo y, por lo tanto, violaban su derecho a la alimentación y, en último término, a la vida.

Dale Honeck, de la División de Comercio de Servicios de la OMC, refiriéndose al mismo tema, preguntó si se habían hecho estudios de las consecuencias de la falta de liberalización en los derechos humanos. Dio el ejemplo de la liberalización de las telecomunicaciones, que había permitido que empresas extranjeras empezaran a operar en un país, gracias a lo cual las telecomunicaciones habían llegado a las zonas rurales y habían bajado los precios generales de esos servicios. Sin embargo, los competidores extranjeros corrían el riesgo de ser expulsados, aunque fuera evidente que ello tendría consecuencias negativas para la población y para sus derechos humanos. El orador reiteró

su pregunta sobre las consecuencias de la falta de liberalización en los derechos humanos.

El profesor De Schutter respondió que el enfoque basado en los derechos humanos no propiciaba la liberalización ni el proteccionismo; lo que sí exigía es la rendición de cuentas por parte de los gobiernos. Debe haber más transparencia, y ello se lograría mediante la evaluación del impacto de la liberalización, indicadores para evaluar los compromisos asumidos y flexibilidades que permitieran a los países responder en situaciones que pudieran afectar a los derechos humanos. Esos mecanismos promoverían la compatibilidad entre las normas del comercio y las de derechos humanos. En la mayoría de los casos, el comercio en sí tendría una relación muy indirecta con la violación de esos derechos. Con frecuencia, la violación de los derechos humanos sería resultado de un régimen comercial y de medidas de política adoptadas a nivel nacional que fueran o no capaces de proteger a los derechos humanos de la población de un país. En el mencionado caso hipotético de la India, la solución podría darla los programas de alimentos por trabajo para proteger a los pobres de las zonas urbanas del impacto de precios altos, en lugar de rebajar el arancel para los productores de alimentos.

Ana Maria Mülser Parada, Cónsul Adjunto del Consulado General de Brasil en París, preguntó cómo se podrían integrar los derechos humanos en el programa de la OMC habiéndose desaprovechado dos oportunidades: una, la adopción de la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública que, a pesar de referirse a un derecho, no había empleado explícitamente términos de derechos humanos. La otra era la inclusión de una cláusula social.

El profesor Howse respondió que, en primer lugar, el Órgano de Solución de Diferencias había propugnado una actitud más receptiva hacia valores no comerciales; precisamente en esos valores había que centrar la atención para promover una mayor receptividad a los argumentos basados en los derechos humanos. En segundo lugar, la inclusión de una cláusula social quizá no fuera la vía más apropiada. La OIT ya protegía los derechos de los trabajadores, y los embargos comerciales contra Birmania, cuyo fin era hacer cumplir las normas de la OIT para proteger esos derechos, habían sido aceptados por la OMC. Era muy significativo que no hubiera habido oposición a esos embargos, cuya finalidad era promover la realización de los derechos humanos. Por consiguiente, tratar de promulgar una cláusula social en la OMC posiblemente fuera una pérdida de tiempo.

La Embajadora Navarro citó el ejemplo siguiente para mostrar cuán difícil era plantear la cuestión de los derechos humanos en los foros dedicados al comercio. Cinco años después de la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública, durante las negociaciones sobre la propiedad intelectual y la salud, el negociador comercial de un país industrializado afirmó que, si de él dependiera, de ningún modo se incluiría el derecho a la salud en una misma frase junto con los ADPIC y la propiedad intelectual.



El profesor De Schutter dijo seguidamente que algunos países desarrollados consideraban que la cláusula social era una forma de integrar los derechos humanos de los trabajadores de los países en desarrollo en la OMC, empleando indicadores de derechos humanos para evaluar el acceso a los mercados. El orador insistió en que el camino propuesto por los partidarios de la cláusula social podía ser sumamente problemático. En segundo lugar, los cinco años transcurridos desde la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública habían demostrado que, cuando se trataba de flexibilidades, no basta con proclamarlas; era necesario proporcionar a los países la capacidad y los medios financieros necesarios para usarlas.

Por último, el Sr. Salama recomendó que los derechos humanos se integraran en el comercio por medio de evaluaciones del impacto de la liberalización en esos derechos. Señaló que esas evaluaciones debían ser realizadas en forma conjunta por expertos independientes en distintas disciplinas y no por los Estados Miembros, y llevarse a cabo caso por caso. Subrayó que los derechos atemorizaban a la gente y que, para que el mundo del comercio aceptara los derechos humanos, posiblemente fuera necesario suprimir las referencias a los mencionados derechos en las evaluaciones del impacto de la liberalización y de otras medidas destinadas a promover esos derechos. Para que ello ocurriera, las secretarías de los órganos comerciales y de derechos humanos debían estar dispuestas a colaborar entre sí y con los Estados Miembros.

El profesor David Díaz, de la Université de la Méditerranée, de Marsella, expuso sus opiniones sobre cómo preparar a los gobiernos para que asumieran en la OMC compromisos responsables que fueran compatibles con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El primer paso era concienciarlos acerca de la necesidad de coherencia entre los derechos humanos y el comercio. En particular, debía haber coherencia en el plano nacional; los representantes de los distintos ministerios debían reunirse tanto con activistas de derechos humanos como con expertos en cuestiones comerciales.

Gloria Carrión, del ICTSD, preguntó cómo podía aplicarse en la práctica un enfoque basado en los derechos humanos en el contexto de las negociaciones comerciales, en que predominaban las consideraciones prácticas. Citó como ejemplo las recientes negociaciones del CAFTA-DR (con los Estados Unidos), en Nicaragua. A pesar de que el Gobierno había invitado a participar a la sociedad civil (con inclusión del sector privado, las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales), en último término fueron las grandes empresas privadas las que tuvieron acceso directo a los negociadores y consiguieron que sus intereses quedaran reflejados en el acuerdo final. Además, el poder de negociación de los países centroamericanos se había visto en última instancia limitado por el poder del interlocutor con el que negociaban.

La Embajadora Navarro respondió que en Bolivia se estaba aplicando un enfoque basado en los derechos humanos con arreglo al cual el Gobierno y la sociedad civil

habían concertado sus esfuerzos para incluir los derechos humanos en la Constitución y en los programas de las instituciones internacionales. La nueva Constitución, sobre la que se celebraría un referéndum el 25 de enero de 2009, incluía derechos que no estaban explícitamente consignados en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, como el derecho al agua y a los servicios esenciales.

3. Conclusiones y camino a seguir

La variedad de propuestas presentadas tanto por los panelistas como por el público puso de relieve la importancia de los derechos humanos para el comercio internacional en general y la OMC en particular. La conclusión general de la sesión fue que era necesario promover el diálogo entre los órganos de derechos humanos y los órganos comerciales, tanto en Ginebra como en el plano nacional. A este respecto, se propusieron las siguientes medidas:

- Promover, en el Órgano de Apelación de la OMC, una mayor receptividad y conciencia de las cuestiones de derechos humanos, incluso organizando programas de formación para los órganos decisorios de la OMC y fomentando la participación de expertos en derechos humanos en los procedimientos judiciales de la OMC;

- Realizar evaluaciones del impacto de la liberalización del comercio en los derechos humanos y emplear indicadores y criterios para evaluar las políticas comerciales, económicas y de desarrollo. Esas evaluaciones debían correr a cargo de expertos independientes de los órganos comerciales y de derechos humanos y podían contribuir a:

→ Promover la responsabilidad de los Estados haciendo hincapié en las obligaciones en materia de derechos humanos en las negociaciones comerciales y en la aplicación de sus resultados;

→ Asegurar que los acuerdos comerciales incluyeran las flexibilidades necesarias para promover el mejoramiento de los niveles de vida y el logro de los objetivos del desarrollo sostenible;

→ Destacar las posibles consecuencias negativas de los acuerdos comerciales, en particular en los sectores más pobres y vulnerables de la población, y de ese modo señalar los casos en que los compromisos relacionados con el comercio internacional debían ir acompañados de políticas nacionales que aseguraran que ese comercio promueve el bienestar universal;

- Introducir ciertos cambios en las normas comerciales y económicas mundiales para asegurar que las normas de la OMC promueven los derechos humanos, por ejemplo mediante modificaciones relativas a la ayuda alimentaria y los servicios.

C.

¿Debería revisarse el Programa de Doha con respecto a la agricultura a la luz de los nuevos retos con que se enfrentan los agricultores?



Observaciones introductorias

Sra. Elisabeth Gauffin – Vicepresidenta de la Federación Internacional de Productores Agrícolas (FIPA)

Panel de los principales grupos de negociación

Excmo. Sr. Ujal Singh Bhatia – Embajador, Representante Permanente de la India ante la OMC

Excmo. Sr. Eckart Guth – Embajador, Representante Permanente de la Comisión Europea ante la OMC

Sr. Paulo Estivallet de Mesquita – Representante Permanente Adjunto del Brasil ante la OMC

Sr. David Miller – Ministro Consejero de Asuntos Agropecuarios de la Misión de los Estados Unidos ante la OMC

Observaciones finales

Excmo. Sr. Crawford Falconer – Embajador, Representante Permanente de Nueva Zelandia ante la OMC y Presidente del Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria

Organizado por

FIPA

Informe redactado por

FIPA

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 11.15 - 13.15 h



Resumen

El principal objetivo de este panel era examinar si el Programa de Doha para el Desarrollo (PDD) seguía siendo relevante, habida cuenta de los hechos imprevistos ocurridos desde su inicio en 2001, a saber, la crisis alimentaria, la crisis mundial de la energía y los problemas generados por el cambio climático y otras cuestiones ambientales. Se pidió a los Embajadores de los miembros del G-4 - el Brasil, los Estados Unidos, la India y la UE - y al Presidente de las negociaciones sobre agricultura en la OMC que respondieran a las siguientes preguntas:

- *¿Debería revisarse el programa de negociación de Doha sobre la agricultura a la luz de los nuevos retos con que se enfrentan los agricultores y los gobiernos?*
- *En lo que respecta al proyecto de acuerdo que se estaba considerando en las negociaciones de la OMC, ¿qué efecto tendría ese proyecto de texto en las nuevas inversiones en la agricultura familiar para alcanzar objetivos relacionados con la seguridad alimentaria y el cambio climático?*

Aunque hubo discrepancias en cuanto al contenido del PDD en curso, se llegó a un consenso general en el sentido de que la Ronda de Doha debía llegar a su fin y que no debía formularse otro programa antes de que ello ocurriera. Los panelistas también convinieron en que era necesario tener presentes los nuevos retos, asegurando que se tuvieran en cuenta las necesidades y la vulnerabilidad de la población que vivía de la agricultura, y, en particular, las de los pequeños agricultores, a fin de lograr un acuerdo más equilibrado. Hubo coincidencia de opiniones en el sentido de que el comercio no era un fin en sí mismo y que la OMC no podía abordar directamente todos esos retos. Por lo tanto, era necesario adoptar un enfoque integral para hacer frente a los desafíos cada vez mayores que se planteaban a nivel mundial.

1. Intervenciones de los panelistas

Elisabeth Gauffin (Suecia), Vicepresidenta de la FIPA, presidió la sesión y presentó a los panelistas. Señaló que en la actualidad la comunidad internacional era partidaria de un nuevo programa, caracterizado por la necesidad de aumentar las inversiones en la agricultura familiar de los países en desarrollo y lograr un incremento sostenido de la capacidad productiva de los países desarrollados. En ese nuevo programa también se abordaban cuestiones ambientales, como la conservación de la biodiversidad y las medidas para hacer frente a los efectos del cambio climático. Desde 2001, año en que se redactó el PDD, habían ocurrido numerosos cambios que los negociadores de la OMC no podían haber previsto. ¿Seguía siendo apropiado el programa de negociación de la OMC para hacer frente a esos nuevos retos? Por ejemplo, ¿qué efecto tendría el proyecto de acuerdo que se examinaba actualmente en la OMC en las nuevas inversiones que se hicieran en la agricultura familiar para garantizar la seguridad alimentaria y alcanzar objetivos ambientales?

(a) Embajador Ujal Singh Bhatia, Representante Permanente de la India ante la OMC

El Embajador Bhatia opinó que ningún resultado que se obtuviera sobre la base del actual Programa de Doha abordaría muchos de los nuevos problemas con que se enfrentaban los agricultores en todo el mundo. No obstante, el orador no era favorable a la revisión del programa para tratar de superar esas dificultades; había llevado siete años llegar a la actual etapa de las negociaciones. Efectivamente, había pasado a primer plano un nuevo fenómeno que era la causa de varias crisis mundiales y se caracterizaba por la desigualdad entre el aumento del consumo y la producción. También era de lamentar que en la Ronda de Doha no se tratara debidamente la situación de los pequeños agricultores. Señaló varias razones de esa falta de coherencia: el aumento de la demanda como consecuencia del crecimiento de algunos países emergentes, la utilización de cultivos alimentarios para otros fines (por ejemplo, la producción de combustibles), condiciones meteorológicas imprevisibles debido al cambio climático y la subida de los precios del petróleo. Todos estos factores se habían agravado como resultado de la especulación y las restricciones impuestas a las exportaciones para hacer frente a la inestabilidad de los precios. No había nada en el Programa de Doha que aliviara la preocupación que suscitaban estos problemas.

La seguridad alimentaria dependía de las prestaciones sociales o del poder adquisitivo; la solución para lograrla consistía en reforzar esas prestaciones y por esa vía aumentar el empleo y reducir la pobreza.

Era necesario estimular la producción local de alimentos mediante inversiones en el desarrollo de la infraestructura, el buen funcionamiento de los mercados y una producción agrícola basada en incentivos que permitiera transmitir eficientemente las señales sobre precios. En la mayoría de los países, esto significaba incentivar la agricultura familiar. Los gobiernos tenían un papel fundamental que desempeñar a este respecto. Durante mucho tiempo habían adoptado una posición no intervencionista, que no había contribuido a la seguridad alimentaria. La falta de protección arancelaria de los cultivos alimentarios había aumentado la dependencia de las importaciones, con los consiguientes efectos para la seguridad alimentaria de muchos países en desarrollo. La respuesta clave a los retos a que hacían frente los países en desarrollo, que tenían repercusiones en todo el mundo, debía ser la producción agrícola basada en incentivos.

Las metas de la Ronda de Doha eran ambiciosas, ya que apuntaban a reducir las distorsiones del comercio a nivel mundial. La Ronda tendría una gran influencia en la transformación de la agricultura mundial si conducía a la adopción de compromisos serios para reducir esas distorsiones. Por ejemplo, la eliminación de las subvenciones al algodón en los Estados Unidos ayudaría extraordinariamente a los productores de algodón de los países en desarrollo, sobre todo de África.



En conclusión, el Embajador Bhatia subrayó que, para que los agricultores de los países en desarrollo contribuyeran a un aumento de la oferta, era fundamental verlos como el componente central de las políticas formuladas. Si bien el acuerdo de Doha hacía alusión a cuestiones importantes, no abordaba todos los retos planteados, a saber, los precios elevados e inestables, el cambio climático, la degradación del medio ambiente, la escasez de agua y la escasa productividad. Seguía siendo importante responder a esos retos, incluyendo en el acuerdo un conjunto de normas diferenciadas para los países en desarrollo.

(b) Embajador Eckart Guth, Representante Permanente de la Comisión Europea ante la OMC

El Embajador Guth opinó que las negociaciones de la Ronda de Doha estaban próximas a concluir con éxito. Recordó las circunstancias históricas que habían conducido al establecimiento de normas sobre el comercio internacional. La creación de diversos instrumentos de incentivación, como el sostenimiento de los precios, las restricciones a la importación, las subvenciones a la exportación y los créditos de apoyo a los ingresos de los agricultores, la estabilización de los precios internos y la garantía de precios accesibles para los consumidores en los países, había causado distorsiones en los mercados agropecuarios. Esos mecanismos habían sido aplicados principalmente por los países desarrollados. En esa época, las normas del GATT no abarcaban el comercio de productos agrícolas. Esas distorsiones perjudicaron a los países que gozaban de ventaja comparativa en el sector agrícola y a los países que carecían de la capacidad de movilizar su potencial para la producción. Durante la Ronda Uruguay, las conversaciones sobre el comercio experimentaron un cambio que permitió integrar la agricultura en el sistema multilateral de comercio.

El ponente señaló que la UE había introducido importantes reformas en su política agrícola, señal alentadora que auguraba el éxito de las negociaciones comerciales internacionales. Esas reformas incluían la desvinculación de la ayuda a la agricultura y la producción agrícola y las considerables reducciones de las subvenciones a la exportación efectuadas en los 10 últimos años, lo cual había creado oportunidades de mercado para los países tanto desarrollados como en desarrollo. La UE había pasado a ser el principal importador de productos agrícolas.

El Embajador Guth reafirmó que la UE estaba dispuesta a ir aún más lejos en esa dirección, para impulsar el Programa de Doha para el Desarrollo (PDD). Recordó los principales elementos del PDD: normas reforzadas y compromisos específicos en materia de ayuda y protección para evitar distorsiones del comercio; el mejoramiento del acceso a los mercados; la reducción y eliminación gradual de las subvenciones a la exportación; la reducción de la ayuda interna que distorsionaba el comercio, y un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, a fin de tener debidamente en cuenta las necesidades de esos países en materia de desarrollo.

El ponente observó que a pesar de los nuevos retos que habían surgido desde que se inició la Ronda en 2001, los

objetivos generales del PDD en materia de comercio y desarrollo seguían siendo plenamente válidos.

El Embajador Guth describió a grandes rasgos las propuestas de la UE para llevar adelante las negociaciones, cuyos principales elementos eran un recorte medio del 60 por ciento de los aranceles de la UE sobre los productos agrícolas; un recorte del 80 por ciento de las subvenciones de la UE distorsionantes del comercio de esos productos y la eliminación, antes del fin de 2013, de todas las subvenciones restantes a la exportación. Todas las estimaciones económicas indicaban que los principales beneficiarios del PDD, en términos de aumento del PIB, serían los países en desarrollo. El Embajador Guth instó a los países tanto desarrollados como en desarrollo a que adoptaran políticas agrícolas con una mayor orientación de mercado y menos distorsionantes del comercio.

Para que el PDD concluyera con éxito, debía obtener los siguientes resultados positivos para los agricultores: la reducción de las medidas distorsionantes del comercio, que permitiría movilizar mejor el potencial productivo de los países y lograr la seguridad alimentaria; normas más estrictas sobre la ayuda alimentaria para evitar la contracción de la producción local y regional; la aplicación de restricciones a la importación y la exportación, que debería reducir la inestabilidad de los precios de los alimentos; precios estables de los alimentos, que darían a los agricultores de los países en desarrollo la seguridad necesaria para planificar sus inversiones a mediano y a largo plazo, y una producción agrícola y sistemas de comercio más eficientes, requisito imprescindible para hacer frente a la creciente demanda de alimentos. Otra finalidad del PDD debía ser aumentar la ayuda para el comercio. El Embajador Guth afirmó que la UE contribuiría con 2.000 millones de euros por año para este fin a partir de 2010 y en años subsiguientes.

Por último, el Embajador Guth dijo que era necesario emplear muchos instrumentos para aumentar la inversión en las investigaciones y la tecnología agrícolas e incrementar la productividad, mejorar la infraestructura y educar y capacitar a las poblaciones rurales. Concluyó diciendo que no estaba a favor de ninguna revisión del Programa de Doha; ello sólo sería un pretexto para demorar las negociaciones en detrimento de los agricultores.

(c) Paulo Estivallet de Mesquita, Representante Permanente Adjunto del Brasil ante la OMC

Paulo Estivallet de Mesquita describió someramente los efectos de las subvenciones distorsionantes del comercio. Destacó que la abundancia, en los mercados de los países en desarrollo (en particular en África), de productos agrícolas procedentes de países desarrollados que requerían una gran densidad de mano de obra se debía principalmente a que esos productos estaban subvencionados. Ésta era precisamente la situación que la OMC debía ayudar a rectificar. No obstante, lo que podía lograrse en el marco del sistema multilateral de comercio tenía un límite. En cuanto a la reformulación de las normas del comercio para tener en cuenta algunos de los retos que habían surgido últimamente, el orador dijo que



había instrumentos de política eficaces para determinar una asignación equitativa de los recursos. Asimismo insistió en que las soluciones a esos retos requerían los esfuerzos concertados de varias instituciones multilaterales. El papel de la OMC era supervisar las normas internacionales y asegurar el mejoramiento de la asignación de recursos.

El actual aumento de los precios de los alimentos debía traer a la memoria una lección de una época anterior: en el decenio de 1970, las políticas comerciales habían causado distorsiones en el mercado. Era preciso evitar que ello volviera a ocurrir. No era necesaria una respuesta inmediata de política comercial, ya que los elevados precios de los alimentos no eran consecuencia del comercio sino de otros factores; por lo tanto, los problemas actuales debían abordarse en otros foros internacionales. En muchos casos, los precios de los alimentos se habían triplicado. Era difícil pues que en un futuro próximo esos precios siguieran aumentando a ese ritmo. El incremento de las inversiones, en particular en servicios de infraestructura, transporte, almacenamiento e investigaciones agrícolas, tenía una importancia crucial.

(d) David C. Miller, Ministro Consejero de Asuntos Agropecuarios de la Misión de los Estados Unidos ante la OMC

David C. Miller dijo que, al abordar la cuestión planteada por la FIPA, era importante tener presente el papel de la OMC, que no estaba en condiciones de llevar a cabo gran parte de la labor que podían realizar otras entidades, como la FAO, el Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR) y los ministerios nacionales de agricultura (por ejemplo, los servicios de investigación o divulgación agrícola).

El Sr. Miller explicó por qué el PDD era el marco apropiado. En primer lugar, era el marco más ambicioso formulado desde la creación de la OMC y el GATT: 150 países habían participado en esa labor. En segundo lugar, la Ronda de Doha ofrecía la oportunidad de eliminar o reducir los obstáculos al comercio en forma significativa y promover así el crecimiento económico y el desarrollo y aliviar la pobreza en todo el mundo. En tercer lugar, dada la importancia de la seguridad alimentaria mundial, era fundamental concluir un PDD con metas ambiciosas, que permitiera aumentar el acceso a los mercados para los productos agrícolas, reducir las subvenciones distorsionantes del comercio y generar nuevas corrientes comerciales, y de ese modo reducir la pobreza.

El Sr. Miller afirmó que la minirreunión ministerial celebrada en julio había logrado enormes progresos en las principales esferas de negociación. El éxito del PDD contribuiría a reducir las disparidades y lograr resultados positivos. En este contexto, perturbar el equilibrio logrado en la Ronda de Doha no era algo que debiera hacerse sin reflexionar antes sobre las consecuencias. Las actuales negociaciones de la Ronda de Doha estaban mucho más próximas a la línea de llegada que al punto de partida. Un resultado positivo reforzaría la confianza en el sistema comercial multilateral y la liberalización

del comercio daría un nuevo impulso al desarrollo y al crecimiento económico en todo el mundo.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

En el debate que siguió a las intervenciones precedentes intervinieron dirigentes de agrupaciones de agricultores de la red de la FIPA y otros participantes. Seguidamente se esbozan algunas de las cuestiones planteadas durante el debate.

La crisis alimentaria, el cambio climático y el aumento vertiginoso de los precios de los insumos, sobre todo en los países en desarrollo, afectaban gravemente al sector agrícola. Por lo tanto, a pesar de la participación sin precedentes de los países en desarrollo en las negociaciones, era necesario que esos países hicieran una contribución mayor y tuvieran más influencia en el resultado de las negociaciones.

Los agricultores estaban en desacuerdo con la afirmación del Sr. Lamy de que parte de la solución consistía en lograr que los precios bajaran para que los consumidores pudieran comprar más. Éste no era un enfoque sostenible y no ayudaba a los agricultores. La subida de los precios de los alimentos constituía una oportunidad para atraer más inversiones al sector de la agricultura y erradicar el hambre y la pobreza. Había que hablar de "oportunidades de producción de alimentos" y no de "crisis alimentarias".

Dadas sus vastas dimensiones, el sector agropecuario no podía considerarse sólo desde la perspectiva del mercado. La OMC debía tomar en consideración la relación entre el acceso a los mercados y las cuestiones de los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria. Por consiguiente, era crucial resolver las cuestiones relacionadas con las políticas que debían adoptarse y con distintas estrategias que pudieran acordarse en las negociaciones sobre la agricultura.

La cuestión del Mecanismo de Salvaguardia Especial reflejaba las preocupaciones de todos los agricultores de los países en desarrollo. Sin embargo, no era cuestión que incumbiera únicamente a los países en desarrollo; para muchos países exportadores del mundo en desarrollo también era importante. Por consiguiente, un sistema multilateral como el de la OMC debía idear soluciones multilaterales lo antes posible.

El empoderamiento de los agricultores era un asunto clave en las negociaciones multilaterales sobre la agricultura. Era evidente que había un déficit de inversiones en los países en desarrollo, sobre todo en la agricultura familiar. Si no se enjugaba ese déficit haciendo inversiones importantes en los países en desarrollo para movilizar el potencial de los agricultores, aumentar la productividad y asegurar el buen funcionamiento de los mercados, la crisis no tendría una solución sostenible.



Las normas de la OMC no podían garantizar la estabilidad de los precios para los agricultores. Su principal objetivo era, sobre todo, eliminar las distorsiones y abrir los mercados. Ello no bastaba para garantizar la estabilidad de los ingresos agrícolas, ya que entraban en juego otros factores.

Para lograr la seguridad alimentaria era necesario un sistema mundial de comercio que funcionara satisfactoriamente. Sin embargo, en los últimos dos años había resultado evidente que, en algunos aspectos, ese sistema no funcionaba correctamente debido a que un cierto número de países de distintas partes del mundo imponían gravámenes a la exportación de productos e insumos agrícolas. Normalmente, la OMC buscaba la forma de reducir los impuestos y los aranceles a la importación y prohibir la subvención de las exportaciones. Pero era incapaz de prohibir los impuestos a la exportación y los embargos a las importaciones. A pesar de la urgencia de llegar a un acuerdo para concluir la actual ronda de negociaciones, era preciso reconocer y abordar esas cuestiones.

Lamentablemente, el debate en la OMC se centraba cada vez más en cuestiones que interesaban a los países desarrollados cuando, en realidad, había una necesidad apremiante de idear mecanismos para prestar apoyo a la agricultura familiar y de subsistencia a fin de hacerla más competitiva.

Parecía que a nivel mundial se tuviera conciencia de los efectos negativos de las subvenciones a la exportación y los embargos mundiales. Era deplorable que en las negociaciones sobre el acceso a los mercados de los productos no agrícolas, las propuestas de la UE, que al principio habían sido ambiciosas, se hubieran ido adaptando a las de otros asociados. No obstante, se seguían desplegando esfuerzos por mejorar las normas relativas a los impuestos sobre las exportaciones. Se habían iniciado algunas conversaciones sobre la necesidad de las subvenciones internas, porque los precios internos tendían a bajar como resultado de las restricciones a la exportación y los embargos solían agravar la inestabilidad de los precios. Por lo tanto, era necesario encarar esas cuestiones.

Los países en desarrollo serían los que más se beneficiarían de ese acuerdo, sobre todo en relación con la producción agrícola. A mediano plazo, la menor distorsión de los precios favorecería a los productores del mundo en desarrollo, porque los precios estables y más altos les servirían de incentivo para continuar sus actividades productivas y producir alimentos para las poblaciones locales.

Si no se firmaba el acuerdo en su forma actual, no se reduciría el compromiso de la UE de eliminar las subvenciones a la exportación. En una situación de crisis como la actual, surgiría la tentación, tanto entre los agricultores como en los Ministerios de Agricultura, de recurrir de nuevo a las subvenciones a la exportación. Sin embargo, los países miembros de la UE estaban resueltos a no elegir ese camino y a negociar el asunto en las conversaciones en curso. En lo relativo a las subvenciones a la exportación, había una correlación evidente entre los impuestos a las exportaciones y a las importaciones. Ambos amplificaban el efecto de las políticas internas en el mercado internacional.

La adopción de una política basada en la estabilidad de los precios internos aumentaría la volatilidad de los precios a nivel internacional.

El caso de la agricultura en las negociaciones era muy complejo. En el marco de las negociaciones, incluso en el mejor de los casos, los aranceles a la importación seguirían siendo elevados en un cierto número de países. Persistiría el reto para los países exportadores.

La respuesta a la pregunta de si los precios elevados representaban una oportunidad era compleja. El principal objetivo del comercio internacional era lograr que los precios bajaran en algunos lugares y subieran en otros, con lo cual se establecería un equilibrio a nivel mundial. Los precios internacionales bajos habían tenido un efecto depresivo en los países en desarrollo. En algunos países, como por ejemplo el Brasil, la oferta había aumentado en respuesta a la subida de los precios. Sin embargo, en otros muchos el aumento de los precios de los alimentos no había bastado para absorber el fuerte incremento de los costos de los insumos y, en consecuencia, no había logrado estimular la producción.

Si se pretendía hacer de la crisis alimentaria una oportunidad induciendo a los agricultores a aumentar su producción, y acrecentando de ese modo la disponibilidad de alimentos en los países en desarrollo, se debía reconocer la importancia fundamental de los pequeños agricultores de esos países. También era preciso invertir en la infraestructura rural de la mayoría. Lamentablemente, la comunidad internacional no había desempeñado el papel positivo que se esperaba de ella. Por ejemplo, los programas de ajuste estructural que el FMI había impuesto a los países menos adelantados habían tenido repercusiones negativas en esos países, tanto sociales como económicas. Otra razón era que grandes extensiones de tierra que anteriormente estaban dedicadas a cultivos alimentarios se destinaban ahora a cultivos comerciales. En consecuencia, se había cuestionado el papel del FMI y el Banco Mundial. En los últimos decenios, el monto total de los gastos del Banco Mundial en el sector de la agricultura había representado menos del 10 por ciento de su presupuesto. Por ese motivo, el hecho de que recientemente el Banco hubiera reconsiderado sus políticas había sido muy bien acogido.

En lo que respecta a las restricciones a la exportación, era muy fácil decir que la Ronda de Doha no incluía un mandato sobre este tema. La cuestión debía encararse en un contexto más amplio, que incluyera la reducción de las distorsiones y el mejor funcionamiento de los mercados a nivel interno e internacional, a fin de hacer frente a los retos que se planteaban en la actualidad.

La cuestión de las subvenciones sólo podía abordarse en un foro multilateral y era evidente que la OMC era el foro apropiado para hacerlo, puesto que no era posible examinarla en el marco de los acuerdos de libre comercio bilaterales o regionales.

El Embajador Crawford Falconer, Representante Permanente de Nueva Zelandia ante la OMC y Presidente del Comité de



Agricultura en Sesión Extraordinaria, reconoció que era necesario enfrentar los nuevos retos, pero opinó que sería más práctico hacerlo -y examinar su relación con las normas sobre el comercio- cuando la actual ronda de negociaciones hubiera concluido y sirviera de base para esa labor. Advirtió que no sería constructivo formular un nuevo programa mientras se estuviera examinando el programa existente.

Concluir las negociaciones en curso no era un fin en sí mismo. Lo que se quería era preparar el terreno para seguir progresando en el futuro. Según el Embajador Falconer, no era posible aspirar a un nuevo modelo en el marco del proceso multilateral. Esa era sin duda una meta muy deseable, pero no sería fácil alcanzarla. Para lograr resultados positivos en lo referente a los vínculos entre el cambio climático y las normas del comercio internacional, era necesario contar con una base y un marco adecuados para encuadrar la labor. Por lo tanto, era fundamental llegar a una convergencia de opiniones para concluir las actuales negociaciones comerciales y pasar luego al examen de otras cuestiones.

El Embajador Falconer lamentó que, cualquiera que fuese el resultado de las negociaciones comerciales, no habría una respuesta a corto plazo para hacer frente a la crisis alimentaria.

Respondiendo a la primera pregunta de la FIPA -si el proyecto de acuerdo que se examinaba en la OMC podría ser desalentador para las nuevas inversiones en la agricultura familiar destinadas a alcanzar objetivos de seguridad alimentaria y cambio climático- el Embajador Falconer se mostró muy optimista. En su opinión, era muy improbable que los acuerdos resultantes de las negociaciones en curso obstaculizaran de manera significativa la capacidad de los pequeños agricultores de alcanzar tales objetivos, a pesar de que aún no se hubieran resuelto algunos elementos. Su suposición era que esos elementos probablemente quedarían incluidos en el compartimiento verde.

Los participantes hicieron varias preguntas al Embajador Falconer. Sus respuestas pueden resumirse como sigue:

La cuestión del trato diferenciado para los países en desarrollo era un elemento crítico del equilibrio general del acuerdo sobre el PDD.

Era necesario conciliar los distintos objetivos apoyando a los países en desarrollo por medio de mecanismos como la ayuda para el comercio, el trato especial y diferenciado y los contingentes libres de derechos. La contrapartida de la reducción de las subvenciones era la apertura de los mercados. Por lo tanto, los países debían suscribir la misma

visión general para lograr un acuerdo que fuera equitativo para todos.

El Mecanismo de Salvaguardia Especial era una forma de superar las desventajas competitivas de los países, que había adquirido aún más importancia en razón de la crisis alimentaria. El Embajador Falconer reconoció que las negociaciones sobre ese mecanismo eran difíciles. Tranquilizó al público diciendo que, a pesar de la incertidumbre acerca de sus aspectos sustantivos, ese mecanismo sería parte del acuerdo final. Ésta no era una cuestión que preocupase sólo a los países en desarrollo; para muchos países exportadores del mundo desarrollado también era importante.

Las normas de la OMC no podían garantizar a los agricultores la estabilidad de los precios. La labor de la OMC consistía principalmente en eliminar distorsiones y abrir mercados; esto no bastaba para asegurar la estabilidad de los ingresos agrícolas, ya que entraban en juego otros factores.

El Embajador Falconer dijo que no subestimaba los obstáculos que quedaban por superar en las negociaciones, pero estaba convencido de que no había mucho margen para cambiar las posiciones de principio. Los últimos ajustes serían difíciles de lograr.

3. Conclusiones y camino a seguir

Un público numeroso asistió a esta sesión y hubo un intercambio productivo de opiniones entre los Embajadores y los representantes de los agricultores. Éstos expusieron varias cuestiones que esperaban que los negociadores consideraran seriamente al tratar de concluir las negociaciones sobre el PDD.

La Sra. Gauffin instó a los panelistas a que en las negociaciones tuvieran muy presentes los intereses de los agricultores y sus preocupaciones acerca de la sostenibilidad. No se había logrado un consenso sobre el Programa de Doha para el Desarrollo, pero no podía negarse que desde que se inició la Ronda en 2001 habían ocurrido nuevos acontecimientos importantes que afectaban a la infraestructura mundial. Había problemas reales y nuevos elementos que debían tenerse en cuenta, como la asignación de recursos, el crecimiento sostenible y las inversiones. La FIPA acogería complacida la adopción de un marco al que los agricultores pudieran adaptarse. Los problemas de alcance mundial requerían soluciones mundiales, mediante acuerdos internacionales que no excluyeran a ninguna de las partes interesadas.



La “cuarta libertad”: cosechar los frutos de la migración económica



Moderador

Profesor Joost Pauwelyn — Director del Centre for Trade and Economic Integration (CTEI) y Profesor de Derecho Internacional del Instituto de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo (IHEID), Ginebra

Oradores

Profesor Joel Trachtman — Profesor de Derecho Internacional, Facultad de Derecho y Diplomacia Fletcher Universidad de Tufts

Sr. Bimal Ghosh — Ex funcionario de la OIT, la OIM y las Naciones Unidas, Profesor Emérito de la Escuela Superior de Administración Pública de la Universidad de Columbia

Sra. Mina Mashayekhi — Jefe de la Subdivisión de Negociaciones Comerciales y Diplomacia Comercial, UNCTAD

Sr. Vincent Chetail — Profesor auxiliar de Derecho Internacional y Director de Investigaciones del Programa de Estudio de la Migración Mundial, IHEID (Ginebra)

Organizado por

CTEI y IHEID

Informe redactado por

CTEI y IHEID

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 11.15 - 13.15 h



Resumen

El sistema GATT/OMC se ha centrado tradicionalmente en la liberalización del comercio de "cosas"; primero mercancías y luego capital y servicios. La libre circulación de "personas" o mano de obra, incluida la migración económica, sigue siendo una libertad que no se impulsa lo suficiente (aparte de su cobertura limitada en el marco del modo 4 del AGCS). Ahora bien, los economistas afirman que los beneficios que se pueden derivar de esa "cuarta libertad" son mucho mayores que cualquier ventaja resultante de una mayor liberalización del comercio de bienes o servicios. Pero, ¿cómo se puede establecer un equilibrio entre esos beneficios económicos y los costos políticos, sociales y culturales que se mencionan con tanta frecuencia? ¿Puede y debería la OMC desempeñar una función más destacada en esta labor? De ser así, ¿de qué manera deberían interactuar las normas la OMC con las actividades, por ejemplo, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) o la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)? ¿O más bien debería la migración seguir siendo competencia exclusiva de la política nacional? ¿Cómo podría concertarse un arreglo ambicioso en el que los países ricos estuvieran dispuestos a abrir sus mercados de trabajo? Si resulta demasiado difícil que los 153 Miembros de la OMC lleguen a un acuerdo, ¿debería esta cuestión ser objeto de acuerdos de libre comercio o de acuerdos bilaterales? Los panelistas se refirieron a los datos económicos disponibles y debatieron la cuestión de cómo establecer un equilibrio entre las ventajas y los inconvenientes de la migración económica. Además, consideraron cuáles serían las estrategias óptimas para lograr progresos en el plano internacional respecto de esta cuestión y pasaron revista a los distintos foros e instrumentos normativos existentes.

1. Intervenciones de los panelistas

El profesor Pawelyn, moderador de la sesión, propuso que el debate consistiera en un intercambio de preguntas y respuestas y no en una sucesión de intervenciones de los panelistas. En su opinión, este formato estimularía el debate y facilitaría la vinculación de las observaciones de los panelistas sobre el tema de la migración económica.

El moderador hizo una breve introducción del tema. Destacó que, si bien la OMC había tenido bastante éxito en la liberalización del comercio de "cosas", cuando se trataba de flujos de mano de obra los resultados no habían sido muy satisfactorios, como se desprendía de los compromisos contraídos en relación con el modo 4 del AGCS. El objetivo del panel era examinar esa falta de coherencia, así como la forma de promover la cooperación internacional en ese ámbito.

(a) Datos económicos sobre los beneficios de la liberalización del movimiento de personas

Para comenzar el debate, el moderador propuso que los panelistas examinaran los efectos positivos que podía tener la migración económica. Específicamente, sugirió que citaran datos económicos que indicaran en qué medida la

liberalización del movimiento de personas, de haberla, sería económicamente más beneficiosa.

El profesor Joel Trachtman subrayó que tanto los modelos de simulación como la historia económica indicaban que el mundo se enriquecería considerablemente como resultado de la liberalización de las migraciones. Sin entrar en detalle sobre la complejidad de los modelos económicos, opinó que el movimiento de personas podría dar a éstas la oportunidad de ser más productivas, con lo cual aumentaría el bienestar general. Señaló que los modelos de simulación indicaban que la migración económica tendría efectos positivos mucho mayores en el bienestar universal que la liberalización total del comercio de mercancías. También se refirió a las enseñanzas de los siglos XIX y XX, en los que la migración había sido una herramienta de convergencia salarial y de desarrollo.

El profesor Bimal Ghosh dijo que tanto la teoría como el sentido común indicaban que la migración económica de países con abundante mano de obra a países ricos en capitales pero con escasez de trabajadores generaba beneficios tanto para los países de origen como para los de acogida. Sin embargo, en el mundo real entraban en juego otros factores secundarios que invariablemente surtían sus efectos, lo cual explicaba por qué esa clase de migración acarrearba tanto ventajas como desventajas. El reto consistía en aumentar al máximo esos beneficios y reducir al mínimo las pérdidas para todos los interesados. Las tendencias de los mercados laborales y los sistemas de seguridad social y las tendencias demográficas indicaban que la migración económica podía tener una influencia positiva en los países de acogida (industriales), y al mismo tiempo beneficiar a los países de origen (en desarrollo) y a la economía mundial. En cuanto a las enseñanzas de la historia, el profesor Ghosh mencionó la experiencia de Italia, Suecia e Irlanda a mediados del siglo XIX y principios del siglo XX. Señaló que la emigración había sido un factor clave del mejoramiento de la situación económica de esos países y de la reconstrucción y la prosperidad, en los años cincuenta y sesenta, de una Europa Occidental devastada por la guerra. La liberalización de la migración económica no sólo conduciría a un aumento de la eficiencia y de los ingresos mundiales, sino que también reduciría alguna de las "pérdidas" que esa migración entrañaba actualmente. El profesor Ghosh dijo que los costos humanos, financieros y sociales de la migración habían aumentado de resultados de la falta de correlación entre las crecientes presiones creadas por la emigración y las oportunidades decrecientes de migrar legalmente. Aludió al aumento de la migración irregular, incluido el tráfico de personas, las violaciones generalizadas de los derechos humanos y el creciente costo de las medidas de control de la inmigración. Concluyó diciendo que una mayor cooperación internacional para atenuar esta falta de coherencia ayudaría a reducir algunos de esos costos.

La Sra. Mashayekhi subrayó que la facilitación de la migración temporal generaría grandes beneficios en términos de desarrollo. Según una estimación del Banco Mundial, un aumento de la migración económica equivalente al 3 por ciento de la mano de obra de los países de ingresos altos podría



generar un aumento de la producción mundial de 365.000 millones de dólares EE.UU. en 2025. Ese aumento, como había señalado el profesor Trachtman, sería muchísimo mayor que los beneficios derivados de la liberalización total del comercio. La Sra. Mashayekhi señaló también que la migración no era un fenómeno "Norte-Sur": había importantes corrientes migratorias entre los países de la OCDE, así como entre países en desarrollo. Se refirió, a este respecto, a la situación de los países del Golfo, que habían atraído grandes corrientes inmigratorias de Asia Sudoriental. Al concluir sus observaciones sobre este punto, la Sra. Mashayekhi afirmó que en todo debate sobre los beneficios potenciales de la migración había que admitir que ese fenómeno ya estaba ocurriendo, puesto que alrededor de 200 millones de personas vivían y trabajaban fuera de sus países de origen, y las corrientes migratorias eran necesarias y, en consecuencia, beneficiosas para los países de destino. Como ejemplos de esa dinámica mencionó el envejecimiento de la población en los países europeos y la creciente necesidad de conocimientos técnicos especializados, en particular en las economías basadas en los servicios.

(b) La importancia de la cooperación internacional

El moderador observó que los panelistas estaban de acuerdo en que una migración económica más libre probablemente generaría beneficios. Quedaba pendiente la cuestión de cómo lograr esos beneficios en la práctica. En particular, el profesor Pauwelyn se preguntó si la cooperación internacional era verdaderamente necesaria para lograrlos.

El profesor Ghosh dijo que la respuesta era clara y categóricamente afirmativa. Consideraba que la migración económica era un aspecto integral de la interpenetración de los mercados en un mundo globalizado. En ese sentido, la migración requería sin duda la cooperación transnacional.

El profesor Trachtman opinó que los problemas relacionados con la acción colectiva habían impedido que se siguiera liberalizando el movimiento de personas, a pesar de la existencia de datos históricos y económicos que probaban que la migración económica aumentaría el bienestar. A su modo de ver, se había prestado poca atención a esa clase de migración en el ámbito de la política económica. El orador señaló varias razones por las que los gobiernos se habían mostrado reacios a contraer compromisos formales para liberalizar el movimiento de personas. Por ejemplo, podía suceder que los gobiernos se enfrentasen con la oposición de los trabajadores de bajas calificaciones. Además, cabía la posibilidad de que los trabajadores calificados de los países desarrollados no estuvieran necesariamente interesados en trasladarse al Sur. En opinión del profesor Trachtman, esos factores limitarían las posibilidades de una reciprocidad "Norte-Sur" en gran escala en cuestiones relativas a la migración. Los países en desarrollo también tendrían sus razones para no insistir demasiado en la liberalización. Un ejemplo era el de los países en desarrollo que quizá desearan retener a sus trabajadores más calificados para evitar el problema del éxodo intelectual. En opinión del profesor Trachtman, una forma de reducir los obstáculos a la migración económica sería facilitar la creación de coaliciones

entre las partes interesadas en la liberalización. La cooperación internacional podría estimular la liberalización alterando la dinámica político-económica a nivel nacional e internacional. El orador propuso dos estrategias concretas que, a su modo de ver, facilitarían la liberalización. La primera era la creación de un impuesto en el país de origen sobre la renta de los migrantes calificados en el extranjero (el llamado "impuesto Bhagwati"), en razón de que ese gravamen sería un incentivo para que los Estados de origen apoyaran la liberalización. En segundo lugar, y aún más importante, la adopción de medidas intersectoriales para liberalizar la migración y medidas multisectoriales de reciprocidad -con arreglo al AGCS o a las negociaciones sobre inversiones- podría ayudar a salir del actual estancamiento.

(c) La restricción del movimiento de personas: una "novedad histórica"

El profesor Pauwelyn observó que el debate había puesto de relieve las formas en que la cooperación internacional había contribuido a liberalizar la migración económica. Pidió a los participantes que explicaran en qué medida el derecho internacional había facilitado o restringido históricamente el movimiento de personas.

El profesor Vincent Chetail explicó que, si bien a lo largo de la historia los movimientos migratorios habían sido irregulares, ocurrían desde hacía mucho tiempo. Además, en derecho internacional siempre se había considerado que la admisión o expulsión de extranjeros era un elemento fundamental de la soberanía del Estado. Sin embargo, históricamente, la restricción y la prevención de las migraciones económicas eran fenómenos relativamente recientes. El profesor Chetail explicó que las medidas de control de las migraciones se habían ampliado en el contexto de la Primera Guerra Mundial, se habían hecho más rígidas en el decenio de 1960 y se habían convertido en un fenómeno corriente a fines del siglo XX y principios del siglo XXI. Observó que un fenómeno paralelo al aumento de esas medidas de control había sido la aparición del "derecho internacional de las migraciones", conforme al cual las políticas sobre migración habían dejado de ser de la competencia exclusiva de los Estados soberanos. Por otra parte, según el orador seguía siendo necesario disciplinar, mediante la reglamentación internacional, las políticas migratorias cada vez más restrictivas de los Estados. Ello sería particularmente importante en vista de que, como habían subrayado los que hicieron uso de la palabra anteriormente, la migración económica podría aumentar el bienestar general.

(d) El "quién es quién" internacional de la migración económica

El moderador, observando que el profesor Chetail se había referido al desarrollo progresivo del derecho internacional de las migraciones, pidió al profesor Ghosh, ex funcionario de muchas de las organizaciones que se ocupan de las migraciones, que explicara brevemente la labor de esas entidades en materia de migración económica.



El profesor Ghosh dijo que el sistema era muy complejo. En primer lugar, el concepto de "migración económica" no era un concepto estrictamente jurídico y se empleaba principalmente en los estudios sobre las migraciones. No obstante, advirtió que distintos factores impulsaban la mayor parte de las actuales corrientes migratorias. En otras palabras, las causas de esas corrientes solían ser las dificultades económicas -incluida la sensación de "privación relativa"- y los problemas políticos en los países de origen, así como las diferencias salariales entre los países de origen y los de destino. El orador opinó que para tener una visión más amplia de estas cuestiones era necesario centrarse en las "migraciones internacionales" en general y no en la "migración de orden exclusivamente económico".

El profesor Ghosh observó que, si por migración económica se entendía básicamente la migración de trabajadores, la entidad que cabía mencionar en primer lugar por su competencia en la materia era la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En razón de su mandato, la OIT se ocupaba de la migración de trabajadores desde hacía mucho tiempo y, por consiguiente, era una de las Organizaciones más indicadas para abogar por corrientes migratorias más libres y ordenadas. Ciertamente, a fines de los años cuarenta, y en los años cincuenta que, en opinión del orador, había sido la época de oro de la migración económica, la OIT, junto con las CEE (actualmente la UE) y la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) (actualmente la OCDE), habían preconizado un movimiento más libre de la mano de obra y se habían ocupado de muchas dimensiones de la cuestión. En este contexto, el profesor Ghosh se refirió específicamente al Convenio de la OIT sobre los Trabajadores Migrantes, de 1949. Sin embargo, en años más recientes la Organización se había centrado en los aspectos de la migración económica relacionados con la protección de los migrantes, y en particular en sus derechos. Si bien en la Conferencia Anual de 2004 de la OIT se había reconocido la necesidad de un marco mundial para que las migraciones se produjeran ordenadamente, el seguimiento había sido muy insuficiente.

A continuación, el profesor Ghosh se refirió a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). A pesar del contexto histórico específico en que se había fundado esa Organización, el número relativamente limitado de sus miembros (125 Estados) y el hecho de que aún no formaba parte del sistema de las Naciones Unidas, la OIM era la única Organización intergubernamental a nivel internacional que se ocupaba exclusivamente de las migraciones. Y, en vista del alcance y la flexibilidad de su mandato, podía considerarse que esta Organización era el foro apropiado para promover la idea de una migración económica realizada en forma ordenada, incluso mediante medidas normativas. Es más, el orador recordó que entre 1995 y 2000 la OIM había sido el organismo de ejecución de un proyecto mundial apoyado por las Naciones Unidas y por varios gobiernos europeos para promulgar un nuevo acuerdo multilateral de cooperación con ese fin. También se refirió a las dos reuniones intergubernamentales sucesivas celebradas en la OIM, en las que en general se había apoyado ese proyecto. Los esfuerzos desplegados para lograr un consenso en el

marco de esa iniciativa recibieron más apoyo en una serie de reuniones organizadas en 2000 en diversas capitales y centros universitarios de Europa y los Estados Unidos. No obstante, a partir de entonces, y coincidiendo con una serie de cambios introducidos en su secretaría, la OIM parecía haber perdido interés en el asunto. El profesor Ghosh destacó la importancia crítica de un clima político favorable para promover las medidas de liberalización, y advirtió que sin un consenso político sería difícil seguir adelante.

A continuación el profesor Ghosh aludió al papel de las Naciones Unidas, cuyo mandato, de conformidad con la Carta, era suficientemente amplio para incluir las cuestiones relativas a la migración. Mencionó una iniciativa patrocinada por las Naciones Unidas, la Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, pero señaló que sólo un reducido número de funcionarios de las Naciones Unidas se ocupaban de esas cuestiones. Se refirió a algunas de las iniciativas más recientes de las Naciones Unidas tendientes a promover una cooperación internacional más estrecha sobre la cuestión de las migraciones y el desarrollo. En primer lugar, las Naciones Unidas habían alentado a varios gobiernos que compartían la misma posición a que establecieran una Comisión Mundial sobre la Migración Internacional; posteriormente se habían celebrado conversaciones en el marco de un Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración y el Desarrollo. No obstante, los progresos fueron escasos. La Comisión Mundial no era partidaria de elaborar un marco internacional para la cooperación entre los Estados, y en el Diálogo de Alto Nivel no se llegó a un acuerdo para que las Naciones Unidas tomaran alguna nueva iniciativa multilateral en este ámbito. Quedó en manos de los gobiernos la tarea de establecer, con carácter informal, un foro mundial sobre la migración y el desarrollo. Tampoco se apoyó la idea de constituir un fondo de contribuciones voluntarias de las Naciones Unidas para nuevas actividades relacionadas con las migraciones, aunque sí se convino en que siguiera en funciones el Representante Especial del Secretario General sobre cuestiones relativas a la migración.

Resumiendo sus observaciones sobre la OIT, la OIM y las Naciones Unidas, el profesor Ghosh destacó la necesidad de tender puentes entre estas tres Organizaciones y de que cada una promoviera una mayor conciencia de la necesidad de adoptar un enfoque mundial armonizado respecto de las migraciones. Asimismo, se debía alentar a otras instituciones intergubernamentales, como el Foro Mundial, y a la sociedad civil internacional, a que apoyaran esas actividades con miras a llegar a un consenso. De ese modo, cuando las condiciones fueran favorables se podría celebrar una conferencia patrocinada por las Naciones Unidas a fin de adoptar un marco mundial de cooperación entre los Estados en la esfera de la migración, incluida la migración económica, y la posible creación de una Organización Mundial para las Migraciones.

Al concluir su intervención sobre el tema, el profesor Ghosh se refirió al papel de la OMC. Reconoció que la variada experiencia de la OMC en materia de negociaciones



comerciales y procedimientos de negociación podía ser sumamente útil en cualquier debate sobre la liberalización de la migración económica, dado que la migración relacionada con el comercio ofrecía posibilidades de reciprocidad entre los países desarrollados y en desarrollo. También era posible prever ciertas compensaciones a nivel multisectorial, como el acceso a los mercados laborales de los países desarrollados a cambio del acceso a los mercados de determinados productos y servicios de los países en desarrollo. No obstante, dudaba que fuera procedente que la OMC tomara alguna iniciativa importante sobre la cuestión de la migración económica en general. En primer lugar, la OMC debía ocuparse de un sinnúmero de "cuestiones comerciales". En segundo lugar, el mandato de la OMC, en su opinión, no le permitiría abordar en forma apropiada la cuestión de las migraciones internacionales. A modo de ejemplo, el orador señaló que, en su afán por mantenerse alejada de las cuestiones relativas a la migración, la Organización había optado por una nueva categoría de movilidad relacionada con el comercio en referencia a las personas físicas que "prestan servicios" con arreglo al modo 4 del AGCS, para diferenciarlas de los migrantes. Al mismo tiempo, para cumplir los requisitos del modo 3 del AGCS (presencia comercial) la OMC vinculaba el modo 4 a pruebas de los mercados laborales. Según el profesor Ghosh, la creación de ese híbrido ambiguo e impreciso había causado una confusión entre la movilidad relacionada con el comercio y la migración de mano de obra relacionada con el empleo. Por esa razón, muchos países desarrollados temían que la liberalización en el marco del modo 4 los inundara de trabajadores migrantes procedentes de países en desarrollo, y por lo tanto se mostraban reacios a asumir compromisos horizontales en ese sentido. En cambio, habían optado por centrar su atención en el movimiento de personal de alto nivel con arreglo al modo 3. Por su parte, muchos países en desarrollo estimaban (también erróneamente) que el modo 4 era la llave que abriría a sus migrantes el acceso a los mercados laborales del extranjero, y el hecho de que el modo 3 impidiera los progresos con respecto a los compromisos del modo 4 era para esos países motivo de frustración.

En conclusión, el profesor Ghosh consideraba que la OMC debía cumplir una triple función: facilitar la liberalización de la movilidad relacionada con el comercio con arreglo al modo 4 rectificando la anomalía actual, contribuir a los esfuerzos interinstitucionales para llegar a un consenso a fin de que los Estados cooperaran más estrechamente entre sí en lo relativo a la migración económica; poner a disposición de todas las partes en el debate sobre las migraciones su vasta experiencia en materia de procedimientos de negociación y explorar activamente las esferas en que pudiera haber compensaciones entre la liberalización de la migración económica y la liberalización del comercio.

La Sra. Mashayekhi reconoció que la adopción de medidas de liberalización con arreglo al modo 4 del AGCS planteaba dificultades y reafirmó la importancia de esas medidas y su gran potencial en términos de desarrollo. Un estudio más detenido de los retos que planteaban también podría ayudar a superar el actual estancamiento. El examen de la situación imperante había revelado disparidades entre las reglamentaciones

nacionales y las medidas internacionales; con frecuencia, los regímenes migratorios nacionales eran más abiertos que los respectivos compromisos internacionales, incluso los asumidos con arreglo al AGCS. En cuanto a la cooperación internacional en esta esfera, aparte del Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo, al que se había referido el profesor Ghosh, y que era un proceso impulsado por los Estados, también era importante mencionar el Grupo Mundial sobre las Migraciones. Se trataba de un grupo interinstitucional, presidido por la UNCTAD, que tenía por objetivo promover directivas más coherentes y firmes para mejorar la eficacia de las Naciones Unidas en general y las actividades normativas y operacionales de la comunidad internacional en respuesta a las oportunidades y desafíos que planteaban las migraciones.

La Sra. Mashayekhi explicó que merecía la pena destacar la labor de la UNCTAD sobre las migraciones como parte de la aplicación del Acuerdo de Accra de abril de 2008. En ese Acuerdo se pedía a la UNCTAD y a otras organizaciones que estudiaran y analizaran los beneficios y oportunidades que podrían derivarse de los vínculos en materia de comercio, inversión y desarrollo entre los países de origen de los migrantes y las comunidades en el extranjero, así como el potencial de las remesas de los trabajadores migrantes para contribuir al desarrollo, aun manteniendo su carácter de fondos privados.

(e) Un llamamiento en pro de la coordinación

El profesor Pauwelyn dedujo de las observaciones del profesor Ghosh que parecía haber una descoordinación entre las distintas organizaciones internacionales que se ocupan de la cuestión de las migraciones. Señaló que también podía haber una correlación en esa esfera entre la fragmentación normativa y la fragmentación institucional. Pidió a los participantes en el debate que se refirieran a estos puntos.

La Sra. Mashayekhi estuvo de acuerdo con el moderador en cuanto a la fragmentación de los marcos normativos y de política con respecto a las migraciones. Destacó la necesidad de la cooperación internacional para ampliar las medidas de la liberalización y lograr que los países compartieran sus beneficios. En cuanto al papel de la OMC en pro de la liberalización de las corrientes migratorias, dijo que era más optimista que el profesor Ghosh. Recordó que las compensaciones entre los intereses de los países desarrollados y en desarrollo podían inducir a los gobiernos a adoptar nuevas medidas de liberalización. Por otra parte, reconoció que los compromisos en el marco del modo 4 del AGCS habían despertado grandes expectativas en algunos países en desarrollo. Lamentó la falta de claridad con respecto al alcance del AGCS, en particular la definición de proveedores extranjeros de servicios, que había dado pie a interpretaciones restrictivas que limitaban efectivamente los posibles beneficios para los países en desarrollo. De todos modos, dada la importancia y complejidad de las cuestiones relativas a las migraciones y a pesar de su convencimiento de que la OMC tiene una función útil que cumplir, la Sra. Mashayekhi opinó que era improbable que las negociaciones del AGCS condujeran por sí solas a la adopción de medidas significativas de liberalización. Ello, a su modo de ver, reforzaba la necesidad de la coordinación.



Como ejemplos importantes de cooperación mencionó varios acuerdos bilaterales sobre el desplazamiento de la mano de obra, como el acuerdo entre España y el Ecuador, en el que se adoptó un enfoque integral a fin de que la migración circular resultara beneficiosa para el desarrollo. Conforme a ese acuerdo, el país de origen y el de acogida colaboran estrechamente en todas las etapas del proceso de migración, incluso cuando se trata de: i) determinar el tipo de migrantes que se necesitan en el país de acogida; ii) seleccionar a los migrantes que puedan beneficiarse del acuerdo (por ejemplo, mediante una evaluación de las calificaciones necesarias); iii) prestar asistencia a los migrantes durante su estancia en el extranjero y después de ésta (por ejemplo, asegurando que se respeten sus derechos en el lugar de trabajo y en la sociedad), y iv) facilitar su reintegración en el país de origen a su regreso. La Sra. Mashayekhi explicó que muchos acuerdos bilaterales contenían disposiciones importantes sobre el desarrollo compartido, según las cuales los países de acogida contribuían a fomentar el desarrollo en los países de origen. Mencionó las inversiones y la asistencia técnica para los países de origen, como planes de microcrédito y otras iniciativas para financiar actividades productivas. Por último, aludió a otra esfera en que a su juicio la coordinación era importante: el reconocimiento de las calificaciones de los trabajadores, incluso mediante acuerdos de reconocimiento mutuo.

Vincent Chetail comparó el derecho internacional de las migraciones con un gigantesco rompecabezas de piezas dispersas. Se tendía a agrupar a las personas en distintas categorías, como “trabajadores”, “refugiados”, “proveedores de servicios”, etc. Describió a grandes rasgos los regímenes del derecho de los refugiados y el derecho de los trabajadores migrantes y opinó que en esas normas faltaban dos elementos: la universalidad y la eficacia. Estuvo de acuerdo con la Sra. Mashayekhi en que la OMC tenía un papel que desempeñar en la liberalización de la migración económica. Por otra parte, se pronunció en favor de un enfoque de la liberalización basado en los derechos. A este respecto, destacó la importancia de ampliar el proceso de ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias. Pidió asimismo que se estableciera un equilibrio entre la liberalización y la protección de los derechos de los trabajadores.

El profesor Ghosh opinó que, aunque la multiplicidad de organizaciones que se ocupaban de cuestiones relativas a las migraciones, y la falta de una cooperación adecuada entre ellas, eran ciertamente un obstáculo, éste no debía ser el problema fundamental. A su modo de ver, la cuestión era de orden político, más que de gestión o de coordinación administrativa. Por lo tanto, lamentaba más la falta de un líder que, junto con las demás partes interesadas, pusiera en marcha una iniciativa orientada al futuro en el plano normativo, que la falta de coordinación horizontal entre las organizaciones existentes.

(f) Un desafío a la imaginación institucional: el camino a seguir

El moderador señaló que el panel parecía haber determinado que era posible una mayor liberalización de la migración económica. Como habían señalado los participantes, esa posibilidad podría seguir siendo desaprovechada por diversas razones,. El profesor Pauwelyn dijo que, si realmente se pensaba que la liberalización de las migraciones podía aumentar el bienestar, quedaba por ver cómo sacar partido de esa posibilidad. ¿Cómo recoger los beneficios eventuales de la migración económica, teniendo en cuenta los obstáculos que habían señalado los panelistas? ¿Cómo debían abordarse los problemas de coordinación? ¿Era necesario crear una nueva organización internacional? El moderador pidió a los panelistas que respondieran a esas preguntas.

El profesor Chetail opinó que, en el mejor de los casos, lo más probable era que tanto la liberalización de las migraciones como el fortalecimiento de la protección de los trabajadores migratorios ocurrieran en forma gradual. Propuso que a corto plazo se adoptaran instrumentos de carácter voluntario como primera medida, con miras a la posterior formulación de disciplinas basadas en el hecho real de que no era probable un cambio radical en un futuro próximo. En cuanto al contenido, el profesor Chetail destacó la necesidad de una visión holística. El reemplazo de las medidas de protección de los trabajadores por un programa que comprendiera exclusivamente “medidas de liberalización” entrañaba un verdadero peligro. Aunque reconocía la importancia que podían tener las negociaciones comerciales, y la OMC, en el futuro de las migraciones internacionales, no había fórmulas mágicas. Por último, el profesor Chetail mencionó el “impuesto Bhagwati”, una idea que se podía considerar en más detalle siempre y cuando permitiera establecer un equilibrio entre los intereses de los Estados de origen y los de acogida y no restringiera indebidamente los derechos de los migrantes.

La Sra. Mashayekhi estuvo de acuerdo con el profesor Chetail en que era necesario adoptar un enfoque equilibrado. La creación de una nueva organización internacional podía ser un resultado a largo plazo, pero a su juicio por ahora no existía la posibilidad de llevar adelante ese proyecto, ni la voluntad política de hacerlo. No obstante, destacó que, en lo que se refería a los intereses económicos, había muchas soluciones posibles que podían ponerse en práctica. Los países en desarrollo posiblemente estuvieran interesados en recibir más remesas, mientras que los países desarrollados quizás desearan tener acceso a un mayor número de trabajadores para resolver sus problemas de mano de obra. Además, los programas de reforma y la legislación de algunos países desarrollados como Australia, el Canadá y Nueva Zelandia cada vez eran más abiertos. Otro aspecto clave era la dimensión “Sur-Sur” de la migración económica, que se sumaba a las crecientes corrientes migratorias de los países del Norte a los del Sur. A este respecto, la Sra. Mashayekhi estaba convencida de que la liberalización aumentaría gradualmente.



No obstante, como ya señaló antes, la migración era una cuestión delicada. Por esa razón, los países desarrollados seguían siendo reacios a asumir compromisos multilaterales de liberalización. A su modo de ver, esto significaba que los acuerdos bilaterales y regionales constituirían la base de un proceso gradual de liberalización. La idea de un proceso de liberalización general a corto plazo bajo los auspicios de la OMC no era realista. La oradora pensaba que para superar o reducir la actual resistencia a contraer compromisos relativos al modo 4 se podían crear diversos mecanismos, como el mecanismo de salvaguardia especial para el desplazamiento de personas, que podrían brindar a los países receptores cierta flexibilidad para limitar temporalmente esos compromisos. Otra posibilidad era la adopción de compromisos más amplios, con sujeción a ciertas flexibilidades después de un período predeterminado si surgían problemas económicos, lo cual induciría a los países a aceptar una mayor liberalización porque tendrían asegurado un cierto margen de maniobra.

El profesor Trachtman mencionó varios elementos que podían tenerse en cuenta respecto de las medidas futuras de liberalización de la migración económica. Señaló que los acuerdos bilaterales sobre cuestiones de migración habían sido útiles para la gestión del desplazamiento de personas. Sin embargo, en general esos acuerdos no incluían compromisos importantes de liberalización. El profesor Trachtman consideraba que la falta de compromisos específicos era un indicador más de la necesidad de encontrar incentivos para que la liberalización atrajera a más partidarios. En su opinión, la reciprocidad -mecanismo que conocían muy a fondo los abogados mercantilistas y los negociadores comerciales- podía ofrecer esos incentivos. Tras exponer sus argumentos en favor de los acuerdos de reciprocidad, el profesor Trachtman esbozó algunas cuestiones que podrían examinarse. El principio de NMF era un tema interesante que debía considerarse por razones de eficiencia y eficacia. Al igual que otros participantes en el debate, el orador creía que el proceso de liberalización debía caracterizarse por su gradualismo: quizá se pudiera comenzar con un acuerdo marco y listas positivas de compromisos basados en las ocupaciones. Por otra parte, el profesor Trachtman dijo que valdría la pena considerar un mecanismo semejante al de salvaguardia, que diera a los países la posibilidad de contener la migración en ciertos casos. También se podría percibir un "derecho de migración", dada la preocupación de los países de acogida por el posible costo de los inmigrantes. Además, el orador estaría en favor de una prohibición de las restricciones a la emigración, y del derecho de retorno de los migrantes. Por razones basadas en las libertades individuales, objetaba la preferencia por la migración temporal (en lugar de la migración de carácter permanente) en los estudios económicos sobre el tema. En su opinión, un mecanismo como el "impuesto Bhagwati" podía compensar los costos de la formación y educación de los trabajadores en el país de origen y permitir a la vez que los migrantes decidieran por su cuenta si deseaban regresar o no. Al concluir su intervención, el profesor Trachtman dijo que la cuestión de una nueva organización internacional debía considerarse una vez se hubieran tomado las decisiones sobre la adopción de compromisos más normativos sobre la migración por razones económicas, y no antes.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Los asistentes hicieron observaciones y preguntas constructivas. Subrayaron que, en relación con la migración económica, la cuestión de la seguridad era importante, y expresaron preocupación por sus repercusiones en la liberalización de esa forma de migración.

El profesor Ghosh dijo que compartía las preocupaciones expresadas por algunos participantes, y afirmó que la cuestión de la seguridad tenía efectivamente sus ramificaciones. Se refirió a los protocolos aprobados por las Naciones Unidas en 2004 sobre el contrabando de migrantes y el tráfico de personas, señalando que los países tendían a tomar decisiones más rápidamente cuando se trataba de medidas punitivas, reactivas o de seguridad, que cuando las medidas eran de liberalización. Opinó que, habida cuenta de ese hecho, era sin duda necesario que los países exploraran las posibilidades de un trato recíproco en materia de seguridad, a fin de facilitar las negociaciones sobre nuevas medidas de liberalización.

El profesor Trachtman dijo a su vez, que era muy probable que los acuerdos que pudieran concertarse para liberalizar más la migración económica contuvieran excepciones en materia de seguridad. No obstante, opinaba que esas excepciones no obstaculizarían necesariamente el proceso de liberalización. A ese respecto, mencionó como ejemplo el número relativamente reducido de excepciones de seguridad en el GATT y el AGCS.

Por último, la Sra. Mashayekhi recordó que los aspectos relacionados con la seguridad podían abordarse mediante acuerdos bilaterales y la cooperación bilateral.

Algunos participantes se dijeron preocupados por la posibilidad de que la migración económica condujera a una convergencia salarial descendente y de que los más afectados fueran los grupos locales que menos participaban en el proceso político.

La Sra. Mashayekhi dijo que era importante no considerar la migración económica una panacea. Aunque reconoció que los posibles beneficios eran sustanciales, el objetivo primordial debía ser el desarrollo de los países de origen. La percepción a veces negativa de las migraciones en los países de destino se debía, entre otros factores, a las irregularidades que traían aparejadas. Por consiguiente, era necesario poner fin a los abusos de los empleadores, que explotaban a los migrantes ilegales o indocumentados para aumentar sus ganancias. En su opinión, esto había ejercido una presión decreciente en los salarios, a expensas tanto de los migrantes como de los trabajadores locales.

El profesor Ghosh describió dos situaciones hipotéticas que podían plantearse sucesivamente. En el plazo de los próximos 10 a 15 años, los países se verían en la necesidad de llegar a un entendimiento sobre un marco normativo común, para que la actual disparidad entre la creciente presión para emigrar y las oportunidades cada vez más escasas de ingresar legalmente en



un país se transformara en una armonía más dinámica; no obstante, la tensión persistiría al menos durante los primeros años. Al cabo de ese período de 10 a 15 años, la situación cambiaría progresivamente y las migraciones mundiales se estabilizarían debido a la confluencia de dos factores importantes: i) el mejoramiento de la situación económica y social, incluido el aumento de los salarios y los ingresos, en muchos países en desarrollo como China, Filipinas, la India y México (aunque no en todos), y ii) en los países ricos, los ajustes graduales de la composición demográfica, los sistemas de seguridad social y los estilos de vida. Así pues, para gran parte del mundo la situación podría no ser muy distinta de la que existe actualmente en la región de la OCDE o incluso la región de la UE.

3. Conclusiones y camino a seguir

El debate puso de manifiesto los beneficios que podrían derivarse de la migración económica. También puso de relieve algunas de las razones por las que, a pesar de esos posibles beneficios, no se habían adoptado más medidas de liberalización a nivel multilateral. Según los panelistas, en la actualidad la liberalización era un proceso gradual y en su

mayor parte estaba centrada en sectores y grupos de migrantes específicos, mediante acuerdos bilaterales y regionales. No obstante, había acuerdo en que ese proceso de liberalización podía acelerarse en el futuro, en conformidad con una serie de normas y principios armonizados multilateralmente.

Los oradores reconocieron, con mayor o menor optimismo, que la OMC tenía un papel que desempeñar en el derecho internacional futuro de la migración económica. En general, insistieron en que no había que ver exclusivamente en los migrantes unos “proveedores de servicios” o “trabajadores”, y dijeron que estaban en favor de políticas de migración integrales que tuvieran en cuenta las otras dimensiones humanas de la migración. Por otra parte, estaban de acuerdo en que la reciprocidad en los sectores de servicios, y en las negociaciones de la OMC en general, era un poderoso mecanismo que facilitaría la liberalización multilateral. Para que esa reciprocidad tuviera una repercusión más amplia, los oradores sugirieron varias estrategias a fin de que la liberalización resultara más atractiva, tanto para los países de origen como para los de destino, en el contexto de las negociaciones de la OMC.

E.

El papel futuro de los principales actores y colectivos interesados y su interacción en el logro del libre comercio en el marco de la OMC



Moderador

Sr. Kwame Owino – Instituto de Asuntos Económicos (IEA), Kenya

Oradores

Sra. Miriam W. O. Omolo – Responsable del Programa de Comercio, IEA, Kenya

Sra. Viviana Muñoz-Téllez – Oficial de Programas - Información y Acceso al Conocimiento Centro del Sur, Ginebra, Suiza

Sr. Atul Kaushik – Director, Centro de Recursos de CUTS en Ginebra

Organizado por

IEA

Informe redactado por

IEA

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 11.15 - 13.15 h



Resumen

El libre comercio es la circulación sin obstáculos de bienes y servicios a través de las fronteras. El libre comercio mundial ha sido objeto de varios debates desde los primeros momentos de las instituciones de Bretton Woods, del GATT y ahora de la OMC. La OMC proporciona el marco en el que puede lograrse el libre comercio, con la participación de varios actores internacionales y nacionales que se esfuerzan por conseguir un comercio más libre con miras al aumento general del bienestar mundial. Este proceso ha tropezado con obstáculos y entraña abundantes retos. En esta sesión, se hizo una intervención en la que se identificaron los principales actores y colectivos interesados en el marco del comercio multilateral. Se comparó la naturaleza de las interacciones entre los actores estatales y no estatales en un proceso en el que la formulación de las políticas comerciales haya sido institucionalizada y en un marco más débil y menos regulado. A continuación los debates se centraron en los desafíos a los que se enfrenta el libre comercio en el actual marco de la OMC y las oportunidades que se ofrecen al comercio futuro.

1. Intervenciones de los panelistas

Kwame Owino, Coordinador de Programas, Instituto de Asuntos Económicos, actuó como moderador de la sesión. Explicó la función del Instituto, que es un centro de reflexión sobre la política pública que realiza investigaciones y análisis con el fin de facilitar el diálogo en Kenya y fuera del país. El Instituto trata de asegurar la participación de los actores no estatales en el proceso de formulación de la política pública. El Sr. Kwame Owino señaló que la OMC es una organización con un perfil singular, en cuyas actividades, programa y resultados influyen directa o indirectamente gran cantidad de actores. Puso de relieve la preocupación por la posibilidad de que haya demasiadas voces en la OMC y que ello pueda dar lugar al peligro real o percibido de que la Organización se desvíe de su principal finalidad, que es el establecimiento de normas para la gestión del comercio multilateral. Además, la actual situación de las negociaciones de Doha exige una reflexión profunda si se quiere lograr un resultado positivo.

(a) Miriam W. O. Omolo, Responsable del Programa de Comercio, Instituto de Asuntos Económicos

Miriam W. O. Omolo hizo una intervención basada en un documento titulado “El papel futuro de los principales actores y colectivos interesados y su interacción en el logro del libre comercio en el marco de la OMC”. En la intervención se identificaron los principales colectivos interesados que participan en el marco multilateral de comercio y se expusieron sus diferentes funciones en relación con el logro del libre comercio, para determinar sus conexiones y superposiciones con el fin de trazar el mapa de la posible interacción de los actores en el futuro. La ponente señaló que aunque hay otros muchos factores que afectan a la liberalización del comercio, hay muy pocos estudios que examinen la función de los

diversos actores en el sistema multilateral y su influencia en la liberalización del comercio.

La ponente comenzó afirmando que el libre comercio ha constituido el centro de atención de muchos países y ha sido objeto de diversos debates. La OMC ha ocupado un lugar central, como organización que proporciona el marco en el que ha de lograrse el libre comercio. Hay que convenir en que el libre comercio ha sido difícil de alcanzar y se han planteado varios interrogantes acerca de la razón de ello. En primer lugar, ¿se debe a que no se ha definido el “desarrollo”? ¿Pueden atribuirse las dificultades a la desvinculación entre el contenido de las negociaciones y la idea de “desarrollo”? ¿Dificultan de hecho los procesos de negociación y los principales actores y colectivos interesados el logro del libre comercio?

La Sra. Omolo hizo una exposición general de la historia del libre comercio. Los fisiócratas creían que existía un orden natural libre no establecido por leyes humanas, cuyo resultado era la armonía y el perfeccionamiento de la condición humana. Hacían hincapié en los derechos individuales, y consideraban que las personas conscientes de su interés actuarían en consonancia con él. A partir de ese supuesto, desarrollaron la idea del *laissez-faire, laissez-passer*, según la cual las personas trataban de alcanzar sus objetivos de la forma que deseaban. Los fisiócratas consideraban que la agricultura era el único sector productivo de la economía y la tierra la única fuente de excedentes netos. Entre los principales autores de esta escuela destacan Francois Quesnay; Victor Riquetti, marqués de Mirabeau; Jacques Claude Marie Vincent, marqués de Gournay; y Anne Robert Jacques Turgot. Los economistas clásicos, con Adam Smith a su cabeza, fueron los primeros que proporcionaron un marco coherente para entender el libre comercio. Si un bien se producía de forma menos costosa en el extranjero que en el país, era mejor importarlo. Inicialmente los economistas clásicos propugnaron el libre comercio basándose en la teoría de la ventaja absoluta. No obstante, David Ricardo criticó la idea del comercio en función de los costos absolutos, ya que algunos países no serían los **más** eficientes en nada, y no podrían participar en el mercado mundial. Ricardo formuló la teoría de la ventaja comparativa, y adujo que independientemente de la eficiencia absoluta, cada país, debido a las diferencias en cuanto a la abundancia de factores como trabajo, capital, recursos naturales o tecnología sería mejor **comparativamente** en la producción de **algo**. La relación de intercambio entre naciones estaría determinada por las diferencias relativas en cuanto a los recursos y no por las diferencias absolutas y, en consecuencia, el comercio internacional alentaría el comercio de bienes producidos con el menor costo de oportunidad, y llevaría a un aumento del bienestar.

Los economistas neoclásicos expusieron la teoría del libre comercio, formulando cuatro conclusiones que han sido determinantes para el comercio internacional hasta la fecha.

1. El libre comercio de productos finales entre naciones lleva a una nivelación de la retribución de los factores de producción entre las dos naciones que lo llevan a cabo.



2. El aumento del precio de un producto final incrementa la retribución de los factores de producción utilizados intensivamente en la producción de ese producto.

3. Un aumento de la oferta de factores de producción tiene por efecto un aumento de la producción del producto final en la que se utiliza intensivamente el factor de producción de que se trate.

4. Los países exportan los bienes y servicios en los que se utilizan intensivamente factores de producción abundantes.

El GATT se basaba, y la OMC se basa, en la teoría neoclásica del comercio internacional, según la cual se presume que todos los países obtienen beneficios del comercio y que más comercio significa más beneficios.

Hay varias organizaciones que se ocupan del comercio internacional; las principales son la OMC, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). La OMC representa el mayor bloque comercial del mundo, y es la base jurídica e institucional del sistema multilateral de comercio. Su actuación se ajusta a cinco principios básicos: no discriminación, reciprocidad, compromisos exigibles, transparencia y medidas de seguridad. Sus funciones se establecen en el artículo III del Acuerdo sobre la OMC.

El Banco Mundial, conocido también como Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) fue creado para financiar la reconstrucción de las economías que habían sido afectadas por la segunda guerra mundial. La función básica del BIRF era conceder préstamos, promover investigaciones para el desarrollo y prestar asistencia al desarrollo. La política comercial y la liberalización del comercio fue una esfera destacada de la actividad del Banco Mundial en el decenio de 1980 durante el período de préstamos para el ajuste estructural. El objetivo fundamental del Banco era ayudar a los países a que superaran las deficiencias y lagunas infraestructurales para lograr el crecimiento económico. No obstante, en 1982, el economista jefe del Banco desplazó el centro de la orientación teórica a la función de los mercados en el proceso de crecimiento económico.

El FMI es la organización multilateral que administra el sistema monetario internacional y se ha centrado fundamentalmente en los marcos de política macroeconómica y los desequilibrios de la balanza de pagos.

Por último, la UNCTAD se ocupa de la posición de los países en desarrollo en el comercio internacional. Los países en desarrollo solicitaron una conferencia que identificara los problemas y propusiera medidas internacionales para abordar específicamente los problemas de los países en desarrollo. La UNCTAD fue establecida en 1964 con el objetivo de promover la integración, de una manera favorable a su desarrollo, de los países en desarrollo en la economía mundial.

La Sra. Omolo hizo referencia a tres factores que pueden utilizarse para determinar la efectividad de una organización según el artículo de Vines «*The WTO in Relation to the Fund and the Bank: Competencies, Agendas and Linkages*». Son los siguientes:

1. Competencia en el ámbito de la investigación y el asesoramiento en materia de políticas, que permite a una institución llevar a cabo investigaciones e impartir orientaciones al tiempo que presta asesoramiento sobre políticas y se asegura de que se sigue ese asesoramiento;

2. Capacidad para vigilar el cumplimiento de las soluciones convenidas y hacerlas cumplir en caso necesario;

3. Recursos suficientes para llevar a cabo su mandato.

La Sra. Omolo dijo que, con arreglo a los criterios indicados, podía considerarse que la OMC era una organización eficaz, ya que cuenta con un mandato claro y puede hacer cumplir los compromisos asumidos. No obstante, no es un líder intelectual. La obtención de los recursos necesarios sigue planteando dificultades a la Organización, ya que ni los países ni sus misiones permanentes en Ginebra pueden facilitar a la OMC el apoyo necesario para que desarrolle su actividad normal.

El Banco Mundial, por el contrario, al reorientar su atención hacia los mercados como los pilares del libre comercio, ha incrementado los recursos financieros y humanos dedicados al examen de las consecuencias de políticas de liberalización del comercio unilaterales y no discriminatorias. A consecuencia de ello, entre 1988 y 1996 el Banco Mundial publicó aproximadamente 300 artículos sobre economía internacional o política comercial. Así pues, el Banco impartió orientaciones teóricas en el ámbito de las investigaciones sobre políticas comerciales.

Aunque la función del FMI en lo que respecta a las cuestiones de política macroeconómica para los países miembros es muy clara, el Fondo no tiene ninguna función definida en lo que respecta al logro del libre comercio. Desde el punto de vista del sistema de política macroeconómica, realiza en primer lugar investigaciones (análisis macroeconómico) y ofrece a sus miembros prescripciones en materia de políticas. En consecuencia asume un liderazgo intelectual. El FMI presta también asesoramiento a las economías miembro sobre medidas de política macroeconómica. Además, los préstamos se someten a determinadas condiciones que es preciso cumplir, y se prevén sanciones en caso de incumplimiento. Desde este punto de vista puede considerarse que el FMI es una organización eficaz. No obstante, desde el punto de vista del libre comercio, no tiene un mandato claro, aunque las políticas macroeconómicas puestas en vigor frecuentemente dan lugar como «efecto colateral» a una liberalización del comercio.

Por último, la UNCTAD cuenta con un claro mandato y ha podido influir en varias cuestiones relacionadas con el comercio que afectan a los países en desarrollo. La capacidad de investigación y las aportaciones de la UNCTAD son muy



importantes para las actuales negociaciones del Programa de Doha para el Desarrollo. No obstante, la UNCTAD no puede propugnar la aplicación de las recomendaciones en materia de políticas, ni tiene capacidad de vigilancia y/o de imponer sanciones. Ello se debe a que, como organización intergubernamental, se basa en la financiación proporcionada por los gobiernos miembros, por lo que tropieza con la dificultad de «*morder la mano que da de comer*» y los problemas que entraña la obtención de recursos cuando es necesario acometer proyectos de gran envergadura.

i) La función de los actores estatales

Los actores estatales (gobiernos y organismos públicos) son un elemento fundamental del proceso de formulación de las políticas comerciales. La diferencia entre las estructuras de ese proceso en los Estados Miembros de la OMC influye en la rapidez con que puede llegarse a acuerdos en la Organización.

En los Estados Unidos, por ejemplo, la competencia para formular la política comercial y negociar acuerdos comerciales corresponde según la Constitución al Presidente y el Congreso. El proceso de formulación de las políticas comerciales se desarrolla en los Estados Unidos en muchos niveles diferentes dentro y fuera del gobierno, como el proceso consultivo del poder ejecutivo, el proceso consultivo del Congreso y la actuación de la comisión consultiva oficial. Como parte del *poder ejecutivo* intervienen en el proceso 18 organismos federales, cuya coordinación está atribuida por ley a la Oficina del Representante de los Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales (USTR) dentro de la Oficina Ejecutiva del Presidente. Las consultas con los sectores interesados se llevan a cabo en el plano de la comisión consultiva oficial. En el sistema estadounidense, la formulación de las políticas comerciales está institucionalizada y el Gobierno es responsable en esta esfera.

En Kenya, el proceso de formulación de las políticas comerciales no está regulado en la Constitución. El Ministro de Comercio dirige las negociaciones en colaboración con otros ministerios. Los interesados disponen de un foro consultivo en el Ministerio de Comercio, pero las consultas no están estructuradas y sólo tienen lugar "cuando resulta necesario". El Procurador General emite dictámenes jurídicos en relación con los acuerdos y tratados comerciales bilaterales, regionales e internacionales, así como en el marco de las propias negociaciones. Una vez concluidos los acuerdos comerciales, incumbe a la oficina del Procurador General la redacción y publicación de los correspondientes proyectos de ley para su debate en el Parlamento, que puede aprobar o rechazar el proyecto de ley que se le presenta. La dificultad que se plantea estriba en que no hay ningún mecanismo que permita verificar y garantizar que el equipo negociador sólo firme un acuerdo que responda al interés nacional. Además, los proyectos de ley relacionados con el comercio suelen estar sujetos a la intervención de los grupos de interés.

En los casos en los que el proceso de formulación de las políticas comerciales no está institucionalizado, se corre el riesgo de que los intereses políticos prevalezcan sobre el interés nacional. Además, resulta difícil aprovechar las oportunidades de desarrollo que llevan aparejadas los acuerdos internacionales debido a la falta de transparencia y a la vulnerabilidad ante la actuación de los grupos de interés.

ii) La función de los actores no estatales

Los actores no estatales constituyen una amplia categoría de interesados que intervienen en el proceso de formulación de las políticas comerciales sin pertenecer a la categoría de "Estados". Pueden clasificarse de forma general en "sociedad civil" y "sector privado". La participación de la sociedad civil puede ser de tres tipos. El primero es la participación sustantiva, en los casos en que un proceso consultivo se institucionalice y adopte carácter permanente. Las cuestiones abarcadas son amplias, y se trasladan del plano nacional al nivel básico cuando se consulta a los actores, por lo que el proceso consultivo es universal. En el segundo, la participación adjetiva no abarca todo el espectro. En ese caso, las opiniones de los actores consultados no contribuyen a determinar las posiciones de los negociadores. Un tercer tipo de participación es la participación esporádica, que se produce ocasionalmente cuando los negociadores consideran que la aportación de los actores será útil.

La participación de los actores no estatales en países en desarrollo como Kenya, México y el Uruguay ha seguido siendo adjetiva o esporádica. En la mayoría de los países en desarrollo no hay estructuras formales de interacción del gobierno y el sector privado en el proceso de formulación de las políticas comerciales; no obstante, las asociaciones sectoriales fuertes suelen contar con representantes que defienden sus intereses.

iii) Desafíos a que se enfrentan los principales actores e interesados en el logro del libre comercio

El objetivo del libre comercio ha seguido siendo difícil de alcanzar para los principales actores e interesados por varias razones:

- i) Sigue sin definirse el desarrollo, por lo que las negociaciones no aseguran que los acuerdos alcanzados estén orientados al desarrollo.
- ii) La medida real de la eficacia de una institución no es fácil de calibrar, ya que las organizaciones pueden ser eficaces en un aspecto e ineficaces en otro. Por ejemplo, se considera que la OMC es eficaz puesto que puede hacer cumplir los acuerdos. No obstante, en lo que respecta a los recursos, la OMC cuenta con poca financiación en comparación con otras organizaciones internacionales y además, las misiones permanentes en Ginebra que forman parte de los recursos de la OMC se enfrentan a dificultades en materia



de financiación y dotación de personal. Michalopoulos¹² (1998) constató que en 1997, el 74 por ciento de los Miembros (131 en total) eran países en desarrollo, sólo 64 países contaban con una reintervención permanente en Ginebra y otros 26 estaban representados por misiones o embajadas situadas en otro lugar de Europa. La dimensión media de una misión de un país en desarrollo era de 3,7 personas, en tanto que en el caso de los países desarrollados la misión se componía de 6,7 personas en el mismo período. La UNCTAD ofrece una firme orientación teórica pero es incapaz de hacer cumplir sus recomendaciones a los países que aportan fondos.

- iii) En la mayoría de los países en desarrollo y menos adelantados el proceso de formulación de las políticas comerciales no está institucionalizado, lo que ha impedido una asimilación interna de los acuerdos comerciales internacionales que garantice sus beneficios.
- iv) Los actores no estatales han seguido siendo indiferentes a los procesos de negociación. En especial, el sector privado no ha tenido una posición destacada para impulsar el programa de las negociaciones, siendo así que la facilitación del comercio le afecta directamente.
- v) La capacidad de los actores estatales y no estatales para entender plenamente las cuestiones que son objeto de las negociaciones sigue planteando problemas.
- vi) La mayoría de los ministerios del gobierno y los organismos públicos no han coordinado eficazmente sus actividades en relación con el proceso de formulación de políticas comerciales.

La oportunidad más importante para los principales actores e interesados de lograr el libre comercio estriba en el establecimiento de un marco integrado de colaboración en el que las organizaciones internacionales puedan aprovechar al máximo sus puntos fuertes para alcanzar ese objetivo. La OMC es la organización fundamental que examina las cuestiones relacionadas con la liberalización del comercio. Otras organizaciones, como el Banco Mundial, el FMI, la ONUDI, la FAO y la UNCTAD pueden examinar sus funciones y analizar la forma de complementarse recíprocamente para lograr el libre comercio. El objetivo de la OMC es garantizar que los países se ajusten a las normas comerciales convenidas, en tanto que la UNCTAD se ocupa de la integración, de manera que favorezca su desarrollo, de los países en desarrollo en la economía mundial. La OMC y la UNCTAD pueden colaborar para lograr un libre comercio orientado al desarrollo. El estancamiento de las negociaciones es un indicador del débil vínculo que existe entre

la OMC y la UNCTAD: la función de promoción del desarrollo firmemente propugnada por la UNCTAD no ha conseguido una adhesión clara en la OMC. La agricultura constituye la espina dorsal de las economías de varios países en desarrollo y desarrollados. La FAO podría colaborar estrechamente con la OMC en relación con la agricultura. En lo que respecta a los productos industriales, la OMC podría colaborar estrechamente con la ONUDI, y cabría también identificar una organización adecuada en lo que respecta a la labora relativa a los servicios. Se plantea la importante cuestión de la eficacia de los organismos de las Naciones Unidas desde el punto de vista de los recursos, la exigibilidad y la credibilidad; no obstante, el entorno en el que puede funcionar un marco integrado debe abordarse en los actuales debates en la OMC.

Las instituciones de Bretton Woods no han sido excluidas del programa de liberalización del comercio. La función inicial del Banco Mundial era financiar la reconstrucción de las economías de posguerra. Esa función ha cambiado en el curso del tiempo pero sigue siendo pertinente. El principal interrogante para el Banco es: ¿cuáles son las consecuencias para el desarrollo de los Acuerdos de la OMC y cómo puede el Banco contribuir a financiar las medidas necesarias para hacer frente a esas consecuencias? De la respuesta a esa pregunta dependerá la pertinencia del Banco en el actual sistema multilateral. Un motivo principal de preocupación es que el Banco propugna políticas neoclásicas para economías orientadas al mercado, enfoque que es probable que no sea válido en todos los casos, ya que el desarrollo requiere tanto la intervención del gobierno como actividades orientadas al mercado. El Banco es una institución eficaz puesto que tiene presencia en los países y cuenta con recursos para llevar a cabo su mandato, es un líder intelectual y, lo que es importante, puede forzar al cumplimiento mediante sanciones. En cambio, es probable que el FMI siga siendo irrelevante si no se reinventa para encajar en el sistema multilateral de comercio.

La institucionalización del proceso de formulación de las políticas comerciales es una de las formas de asegurar una coordinación adecuada entre las actividades de los ministerios del gobierno y sus organismos y un mecanismo eficaz de consultas con los actores no estatales.

(b) Viviana Muñoz-Téllez, Oficial de Programas - Información y Acceso al Conocimiento, Centro del Sur, Ginebra, Suiza

Observaciones sobre la intervención de la Sra. Omolo

Viviana Muñoz-Téllez expuso sus observaciones y opiniones sobre la intervención de la Sra. Omolo. A su juicio, aunque sigue habiendo un intenso debate sobre la relación entre el libre comercio y el desarrollo, cada vez hay mayor coincidencia en que la política de libre comercio tiene un gran impacto en el desarrollo y en que este último es holístico y no se limita al desarrollo económico.

12 Michalopoulos, C. (1998), «Developing Countries Participation in the World Trade Organization», World Bank Policy Research Working Paper No. 1906.



En respuesta a la intervención, la Sra. Muñoz-Téllez dijo que el libre comercio ha sido definido como la reducción de los obstáculos comerciales para expandir el comercio mundial en aras del bienestar general de las personas, lo que significa que el libre comercio debería tener como resultado el desarrollo general, pero el Programa de Doha para el Desarrollo ha quedado bloqueado porque no se ha convenido en la definición de desarrollo. Ello plantea también la cuestión de si la teoría neoclásica, a la que se ajusta la actuación de la OMC, sigue siendo válida, ya que la mayoría de los países no han obtenido beneficios tangibles del comercio. En la actualidad, las economías de bajos ingresos no se han integrado en la economía mundial y los segmentos más pobres de la población del mundo no se han beneficiado del libre comercio internacional. ¿Es el actual marco comercial propicio para el crecimiento sostenido?

A los diferentes actores corresponden diferentes funciones en el actual sistema multilateral de comercio. La cuestión de la coherencia y la coordinación es importante para que el libre comercio lleve al desarrollo. Es necesario un marco integrado en el que haya relaciones de colaboración bien definidas entre la OMC y otras organizaciones como la UNCTAD, el Banco Mundial, la ONUDI y la FAO, entre otras. Las organizaciones intergubernamentales deberían participar activamente en los diversos comités de la OMC, habida cuenta de sus conocimientos técnicos. Por ejemplo, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) a pesar de su capacidad técnica en las cuestiones relativas a los recursos biológicos, no ha conseguido aún que se le reconozca la condición de observador en el Consejo de los ADPIC, lo que significa que cuando se debatan cuestiones relativas a la diversidad biológica, no se tendrán en cuenta las opiniones técnicas del CDB.

La asistencia técnica es una esfera fundamental en la que debería haber una mayor coordinación entre la OMC, otras organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales. Debería haber una asistencia técnica más responsable, en cuyo marco las organizaciones rindieran cuenta de la asistencia técnica que proporcionan. La mayoría de las organizaciones suelen facilitar asistencia técnica similar al mismo país, con escasa coordinación. Por ejemplo, es posible que la OMPI y la OMC proporcionen asistencia técnica a un país sin celebrar consultas entre ellas sobre la forma de coordinar sus actividades para que tengan más repercusión. En cambio, el Centro de Comercio Internacional (CCI), la UNCTAD, la OMC y el PNUD han establecido un marco integrado para ayudar a los países de bajos ingresos a integrarse en la economía mundial. Es importante examinar el marco en que actúan esas organizaciones, y la forma de adoptar un marco semejante para lograr una coordinación mejor con otros organismos intergubernamentales y organizaciones no gubernamentales interesados en conseguir la participación plena de todos los países en el comercio mundial. El objetivo debería ser que todos los que intervienen en el comercio mundial se benefician de él y que, en los casos

en que resulten perjudicados, haya en vigor mecanismos para atenuar sus pérdidas.

Debería reforzarse e institucionalizarse el proceso nacional de formulación de las políticas comerciales, para que se deje oír la voz de los colectivos interesados, puesto que es en el plano nacional en el que puede conseguirse que sus opiniones se reflejen en la posición del país.

(c) Atul Kaushik, Director, Centro de Recursos de CUTS, Ginebra

Atul Kaushik manifestó que la función de los interesados en el logro del libre comercio constituye una esfera sobre la que hay escasas investigaciones. Dijo que era importante examinar el papel específico de los diferentes actores e interesados al determinar la complementariedad de sus funciones o la contradicción entre ellas en el esfuerzo para lograr el libre comercio. No obstante, el aspecto de las interacciones entre los principales actores e interesados es sólo uno de los que afectan al logro del libre comercio. Es importante declarar expresamente que el comercio es un componente del desarrollo y no un fin en sí mismo. A los diferentes colectivos interesados les corresponden diferentes funciones en el logro del desarrollo sostenible. Entre ellos hay actores que intervienen en cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria, los servicios financieros, la pobreza y el hambre, los derechos humanos y los objetivos de desarrollo del milenio, entre otros aspectos. No se ha dado a esas funciones un lugar en el marco de la OMC.

La participación efectiva de los diversos colectivos interesados en la OMC está limitada en primer lugar porque la OMC es un club de gobiernos, por lo que son éstos los que deciden lo que debe plantearse en la Organización. Otros actores o interesados sólo pueden tener voz en la OMC a través de su gobierno. En segundo lugar, los Miembros de la OMC se han impuesto aún mayores límites al firmar un acuerdo por el que sólo pueden negociar en las esferas en las que hay acuerdos objeto de negociación, como el Acuerdo sobre la Agricultura, el acceso a los mercados en el marco del GATT y las indicaciones geográficas en el marco de los derechos de propiedad intelectual. La incorporación de nuevas cuestiones, como la oferta y demanda de productos alimenticios, el cambio climático, los derechos humanos o la participación de la OMC en el proceso de desarrollo requiere ulteriores negociaciones entre los gobiernos Miembros. Por último, la OMC ha mantenido en su espíritu y en su letra la tradición de consenso; desde el GATT no ha habido ninguna votación. Ello quiere decir que las medidas de la OMC están dentro de un ámbito acordado. La OMC tiene diversos acuerdos con otras organizaciones, como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la UNCTAD y la OMPI. Se trata normalmente de acuerdos de cooperación. En consecuencia, esas organizaciones no pueden hacer oír su voz más allá de la forma convenida de cooperación. La interacción de la OMC



con ellas se limita a la comunicación recíproca de información y a la cooperación en la prestación de asistencia técnica.

Para conseguir la participación efectiva de los demás actores e interesados, es preciso en primer lugar que se consiga que participen en los procesos nacionales en los que pueden tener una voz dentro del gobierno. Su gobierno lleva después su voz a la OMC. Una segunda posibilidad consistiría en que la voz de los interesados se oyera desde el exterior de una forma que se reflejara en las decisiones adoptadas por los gobiernos y la OMC. Por ejemplo, la investigación llevada a cabo por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) sobre la actual crisis alimentaria ha nutrido debates gubernamentales que han terminado por trasladarse a la OMC.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Tras la intervención y los debates, el público formuló varias preguntas:

Un representante de la industria química en Francia preguntó en qué forma podían las pequeñas y medianas empresas (PYME) hacer oír su voz en la OMC y beneficiarse efectivamente de sus resultados. Todos los miembros del panel respondieron a esta cuestión. En síntesis, dijeron que las lagunas que existen para la participación de las PYME no pueden salvarse horizontalmente, puesto que la definición de las PYME depende del nivel de desarrollo. En un país desarrollado como Francia, se entiende por PYME una pequeña o mediana empresa con un umbral diferente en lo que respecta al número de empleados de la empresa. En un país en desarrollo como Kenya hay una categoría integrada por microempresas y pequeñas empresas. La eficacia de la influencia de las PYME o de las microempresas y pequeñas empresas en las negociaciones comerciales depende del grado en que estén adecuadamente organizadas a nivel nacional y de que cuenten o no con asociaciones fuertes capaces de ejercer presión sobre los gobiernos para que sus opiniones sean tenidas en cuenta en la posición nacional. Por otra parte, las PYME pueden beneficiarse de las negociaciones de la OMC si en sus países hay procesos de formulación de las políticas comerciales institucionalizados que garanticen un grado sustantivo de interacción y consulta con los gobiernos.

Un participante preguntó por la aportación de los actores no estatales a las negociaciones, dado que llevan a la mesa de negociación intereses diferentes y en la mayoría de los casos suelen incrementar la virulencia de las negociaciones. En respuesta, el panel dijo que las aportaciones netas de los actores no estatales han aumentado desde el establecimiento de la OMC en comparación con la función que tenían en el GATT.

Esos actores han podido propugnar aspectos que interesan a los pobres y en la mayoría de los casos las decisiones adoptadas han sido menos duras debido a la agitación de los actores estatales y al eco que ha tenido. Los actores no estatales parecen hostiles porque no han sido oídos a nivel nacional. Esos actores acuden a foros internacionales donde esperan ser oídos. En la OMC, no hay reuniones formales en las que los interesados puedan hacer oír su voz y en consecuencia, la mayoría de las organizaciones no gubernamentales, para ser oídas, recurren a métodos que entrañan un grado mayor de confrontación, como las manifestaciones.

3. Conclusiones y camino a seguir

Las principales conclusiones de los debates fueron que el desarrollo debería definirse con mayor claridad en el actual marco de comercio de la OMC y que debería entenderse además claramente que el libre comercio es un componente del desarrollo y que éste es multidimensional.

Las organizaciones internacionales aportan una contribución fundamental al libre comercio, al que prestan apoyo teórico e institucional. Será importante para impulsar el programa de la OMC un marco integrado en el que las organizaciones fundamentales presten diversos tipos de apoyo. La función de la OMC debe definirse en relación con otras organizaciones para el desarrollo como la ONUDI, la FAO, la UNCTAD y la OMPI. En este proceso no debe prescindirse de los derechos humanos.

Debe analizarse el debate sobre los procesos de formulación de políticas comerciales y las constituciones de los países y es preciso llegar a un acuerdo acerca de si los acuerdos supranacionales prevalecen sobre las constituciones nacionales en el marco de la OMC. Esta cuestión incumbe a Miembros como los Estados Unidos y la Unión Europea que han regulado constitucionalmente sus políticas comerciales, lo que hace difícil negociar cuestiones que, como la de la agricultura, afectan gravemente a los países en desarrollo.

Dado que la voz de los colectivos interesados sólo puede hacerse oír a través de su gobierno, los procesos nacionales institucionalizados de formulación de las políticas comerciales asegurarían la participación efectiva de los actores estatales y no estatales. Sobre todo, es necesario que haya un interés genuino de todos los agentes en conseguir un libre comercio que afecte positivamente al desarrollo.

Es probable que el logro de un libre comercio orientado al desarrollo en el marco de la OMC siga siendo difícil debido a que el desarrollo, que es multifacético, no ha sido definido en la OMC. Los Miembros sólo están vinculados dentro de los límites de lo que se ha convenido en que sea objeto de negociación.

F.

¿Por qué son esenciales los compromisos en el marco del AGCS y las normas de ese Acuerdo para aumentar el comercio de servicios en el futuro?



Moderador

Sr. Pascal Kerneis – Director Gerente del Foro Europeo de Servicios

Oradores

Sr. Hamid Mamdouh – Director, División del Comercio de Servicios, Secretaría de la OMC

Sra. Myriam Van Der Stichele – Investigadora superior, SOMO - Centro de Investigaciones sobre Empresas Multinacionales

Sr. Falou Samb – Centro de Comercio Internacional

Sr. Lode Van Den Hende – Abogado, socio de Herbert Smith LLP

Organizado por

Foro Europeo de Servicios

Informe redactado por

Foro Europeo de Servicios

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 16.30 - 18.30 h



Resumen

Los servicios representan más del 50 por ciento del PIB en más del 85 por ciento de los Miembros de la OMC y más del 20 por ciento de las exportaciones mundiales. La liberalización del comercio de servicios genera nuevas oportunidades de exportación, atrae las inversiones extranjeras, mejora el acceso a servicios de calidad mundial y contribuye a mejorar la economía de todos los Miembros de la OMC.

La asunción de un compromiso consolidado con arreglo a las normas de la OMC requiere a veces la adopción de nueva legislación nacional para reformar un sector concreto de los servicios y abrir el mercado interno a los proveedores de servicios extranjeros, pero por lo general entraña únicamente la aceptación de una práctica que el país que contrae el compromiso ha integrado ya en su reglamentación nacional. En tal medida, no tiene consecuencias políticas ni supone ningún precio político en el plano nacional, pero a pesar de ello puede tener un impacto real en el aumento del comercio y de las inversiones en servicios, ya que aporta seguridad jurídica a las transacciones comerciales y las inversiones de las empresas.

La sesión se ocupó de una parte importante y creciente del comercio futuro, y abarcó la mayoría de los subtemas del Foro Público de este año, a saber: los desafíos a que se enfrenta la OMC como organización para reducir los obstáculos al comercio en la esfera de los servicios, asegurar la aplicación de las Listas de compromisos por los Miembros de la OMC, mantener el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC como referencia en la solución de las diferencias planteadas entre los Miembros en relación con la interpretación y aplicación correctas de las obligaciones derivadas del AGCS y de los compromisos conexos en materia de servicios (aunque este aspecto no ha sido impugnado aún) y confirmar su función en lo que respecta a la prestación de asistencia técnica relacionada con el comercio en los países en desarrollo en cuestiones relativas al comercio de servicios y las dificultades y oportunidades de las empresas de servicios para utilizar los compromisos en materia de servicios en la OMC como instrumentos para asegurar su inversión y reforzar la competitividad en los sectores de servicios en todo el mundo.

Actuó como moderador de la sesión, a la que asistieron aproximadamente 100 personas Pascal Kerneis, Director Gerente del Foro Europeo de Servicios. En el curso de la introducción a la sesión, el Moderador presentó a los oradores y destacó que los objetivos de la sesión eran los siguientes:

- *Poner de manifiesto la importancia que las empresas de servicios atribuyen a los compromisos en el marco del AGCS para aportar seguridad jurídica a su inversión y su preferencia por las Listas de compromisos a escala mundial de la OMC, frente a la liberalización mediante acuerdos regionales o bilaterales de libre comercio;*
- *Poner de relieve que las empresas de servicios son partidarias de normas multilaterales de la OMC en relación con el AGCS que se apliquen en todo el mundo a todos los competidores y no de normas internas discriminatorias*

o diversos regímenes bilaterales que otorgan un acceso preferencial al mercado no equitativo a los competidores en una economía global;

- *Demostrar que las empresas de servicios apoyan un sistema multilateral de solución de diferencias en el marco de la OMC que aporta seguridad jurídica mediante una interpretación y aplicación equitativas y transparentes de los acuerdos;*
- *Analizar las razones por las que una asistencia técnica apropiada prestada a los países en desarrollo podría ser un instrumento para entender mejor las normas y compromisos del AGCS y atraer las inversiones en servicios e infraestructura necesarias para un desarrollo económico sostenible en un futuro próximo.*

No obstante, el Foro trató de equilibrar el panel con el fin de hacer posible que se expusieran distintos puntos de vista, como introducción al debate.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Hamid Mamdouh, Director, División de Comercio de Servicios, Secretaría de la OMC

Hamid Mamdouh comenzó recordando al público la importancia que revisten los servicios para las posibilidades de toda la economía mundial. A los servicios corresponden aproximadamente el 60 por ciento de los empleos, el 60 por ciento de las inversiones extranjeras directas y el 20 por ciento del comercio internacional en el mundo. El Sr. Mamdouh destacó también el valor de los compromisos vinculantes en el sistema de la OMC, en virtud de los cuales los países que han contraído los compromisos deben respetar las normas multilaterales, es decir el AGCS, sus anexos, la correspondiente lista de compromisos, las diversas normas adicionales como las disciplinas sobre la reglamentación nacional, etc. Ello no significa que los países no puedan adoptar nuevas reglamentaciones, sino que los compromisos no permiten la adopción de una nueva legislación que discrimine a los proveedores extranjeros. Las empresas de servicios que deciden invertir en un mercado concreto suelen hacerlo con una perspectiva a largo plazo. Desean abastecer ese mercado y, en consecuencia, buscan una seguridad jurídica a largo plazo para su inversión. Los compromisos en el marco del AGCS son uno de los instrumentos que proporcionan esa seguridad jurídica.

(b) Myriam Van Der Stichele, Investigadora Superior, SOMO - Centro de Investigaciones sobre Empresas Multinacionales (representante de la ONG)

En primer lugar, en respuesta a la crisis financiera, la presentadora dijo que esa crisis pone de manifiesto que el funcionamiento de los mercados libres puede sufrir cambios y fracasar espectacularmente, y que sigue siendo necesaria la capacidad de reglamentación y la intervención de los Estados. Dada la importancia que revisten muchos servicios para la



sociedad, al contraer compromisos en el marco del AGCS hay que analizar las siguientes cuestiones:

1. ¿Qué significa en realidad contraer compromisos en el marco del AGCS? La asunción de compromisos en determinados sectores tendrá profundas repercusiones políticas y graves consecuencias para las empresas locales por las siguientes razones:

- i) Los gobiernos habrán de aplicar (si no se establecen exenciones) varias normas del AGCS, como el artículo XVI que prohíbe imponer limitaciones (por ejemplo al número de operaciones de servicios y de proveedores de servicios o a la propiedad extranjera). Aunque eso traerá aparejada la entrada de proveedores extranjeros de servicios eficientes, esos proveedores pueden adquirir una posición dominante en detrimento de las empresas del país.
- ii) En el curso de las negociaciones bilaterales basadas en peticiones y ofertas en el marco del AGCS, la capacidad de reglamentación de los gobiernos puede quedar debilitada. Algunas de las peticiones de la UE exigen la eliminación de la legislación cautelar en vigor o de medidas para fomentar el desarrollo económico interno. Las normas y peticiones en cuestión llevan aparejada la desregulación y hacen muy difícil dar marcha atrás. Dado que debido a la presión de la competencia internacional las empresas de servicios adoptan a veces estrategias arriesgadas, por ejemplo, en el ámbito financiero, es preciso que los gobiernos, antes de contraer compromisos, evalúen mejor si se obtiene un aumento de la eficiencia y si las normas del AGCS socavarán la reglamentación necesaria.

2. ¿Contribuyen los compromisos en el marco del AGCS a atraer las inversiones en servicios y al aumento de la eficiencia? Los trabajos de investigación no aportan pruebas concluyentes de que el AGCS y otros acuerdos sobre inversiones atraigan más inversiones extranjeras directas y aumenten el comercio de servicios. Algunas prácticas y un examen de quiénes se benefician de la eficiencia (p. ej. la falta de créditos de bancos extranjeros a las pequeñas empresas del país receptor) pueden contradecir los argumentos que se esgrimen en relación con la eficiencia.

3. ¿Es la función de reducir los obstáculos de la OMC una función equilibrada? En tanto que los gobiernos consolidan las restricciones a su capacidad de reglamentación, la entrada de empresas extranjeras no se garantiza. Una asistencia técnica para entender mejor las normas del AGCS no reequilibrará este aspecto; la asistencia técnica debería abordar la forma de alentar

servicios que aumenten realmente la eficiencia y del desarrollo sostenible para todos.

4. ¿Cómo será el comercio en el futuro? La falta de reglamentación puede dar lugar a la concentración a nivel mundial. Ello plantea a las empresas el interrogante de si habrá suficiente competencia y diversidad para mantener la competitividad. ¿Es conveniente para el resto de las empresas que la actividad comercial dependa excesivamente de un pequeño número de empresas de servicios?

Por último, la Sra. Van Der Stichele expuso la opinión de que antes de aceptar compromisos en el marco del AGCS, los gobiernos y las empresas deben hacer un análisis a largo plazo. Como se ha puesto de relieve en varias sesiones del Foro Público de la OMC, se precisa una secuencia apropiada y más marcos que acompañen el proceso, así como reexaminar diversas partes del AGCS y del proceso de negociación correspondiente en los que las normas del AGCS resultan demasiado restrictivas o desequilibradas.

(c) Lode Van Den Hende, Socio de Herbert Smith LLP

Lode Van Den Hende recordó a los participantes que su bufete representa los intereses de países en desarrollo en asuntos sustanciados en el mecanismo de solución de diferencias de la OMC (Ecuador en la diferencia sobre el banano, Antigua en el asunto de los juegos de azar). Destacó que la distinción entre bienes y servicios cada vez es menos nítida y que lo que contribuyó considerablemente al éxito en el asunto de los bananos fue que Chiquita era, de hecho, una empresa de servicios y que su comercio (la logística, es decir el transporte de bananos en camiones, buques, etc.) estaba siendo afectado. Subrayó que el AGCS era un instrumento jurídico imprescindible para el Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC que si bien pocos asuntos pueden clasificarse directamente como asuntos relativos a "servicios", en muchos se utiliza el AGCS para garantizar el respeto efectivo del comercio de mercancías. Defendió también la tesis de que el AGCS no era un tratado que redujera la soberanía nacional de los países signatarios, ya que no impide actuar a los legisladores nacionales. El AGCS y los compromisos conexos no reducen el nivel regional o nacional, puesto que sólo se exige que pongan en su mercado las mismas reglas a todos los actores, lo que no implica que adopten criterios internacionales.

(d) Falou Samb, Analista de Políticas Comerciales, Coordinador Regional para África, CSEND - Ginebra

En su intervención, el Dr. Falou Samb subrayó en primer lugar la importancia real de las negociaciones en el comercio de servicios. Se refirió a la importancia que reviste para los países en desarrollo y los países menos adelantados (PMA) una mayor participación en las negociaciones actuales. Sólo podrían conseguirse mejoras "mediante compromisos específicos negociados".



La intervención se centro en los siguientes aspectos fundamentales:

1. En cuanto a las medidas que desalientan las exportaciones, el Dr. Samp se refirió al artículo XVI del AGCS, relativo a las seis limitaciones, y en especial a los contingentes y a las pruebas de necesidades económicas. Indicó también que era necesario que los países en desarrollo utilizaran mejor el artículo XIX del AGCS en relación con la cobertura sectorial del comercio de servicios y la utilización de condiciones en la apertura del mercado a los proveedores extranjeros. Por último, sugirió que la utilización de una fórmula "referida al AMNA" podría ser interesante para incrementar la cobertura en cuanto a los sectores y modos de suministro.

2. En relación con las medidas que alientan las importaciones, el ponente analizó los diversos modos de suministro para establecer una distinción entre los modos que se orientan más bien hacia las importaciones y los que apoyan de forma más específica restricciones de política.

3. En relación con las medidas que alientan la producción nacional, el ponente analizó el apartamiento de las obligaciones de trato nacional e indicó que los países en desarrollo deberían establecer un equilibrio entre el deseo de salvaguardar el "*margen de actuación*" y la necesidad de una apertura efectiva y de sus beneficios. La integración regional y la necesidad de desarrollar las infraestructuras constituyen opciones de política para los países en desarrollo en relación con la cláusula de prioridad para su desarrollo económico: ¿es preciso poner en primer lugar el comercio de servicios o el comercio de mercancías?

4. En relación con la asistencia técnica relacionada con el comercio (ATRC), el Dr. Samp se refirió a cuestiones como las cuestiones de reglamentación; las cuestiones relativas a la gobernanza: coordinación, vigilancia y evaluación; la función del sector privado y de la sociedad civil; los nuevos vínculos para avanzar a partir de la *ayuda para el comercio*; y el *Marco Integrado mejorado* para desarrollar capacidades productivas.

5. En relación con las cuestiones sistémicas, el ponente se refirió al conflicto entre regionalismo y multilateralismo desde un ángulo interesante que ofrece el AGCS, el modo 4, respecto del cual es preciso cambiar la orientación del debate y convertirlo en un debate técnico y no político. A este respecto, es interesante señalar la posición de los países en desarrollo sobre el modo 4, respaldada por la importancia de las remesas de los trabajadores en la financiación del desarrollo. Es preciso también prestar la debida atención al debate sobre una posible exención o *Cláusula de Habilitación* en el AGCS.

Por último, el Dr. Samb reiteró la necesidad de disponer de una evaluación empírica de los países y sectores de interés para los países en desarrollo y los PMA. A este respecto, necesitamos alcanzar nuevos niveles en lo que respecta al fruto

de las actividades de ATRC, incluso en lo que respecta a la concienciación (vacío de información/déficit en las posibilidades reales que el AGCS produzca resultados satisfactorios en relación con el desarrollo).

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Algunas de las preguntas formuladas se referían a la relación entre la crisis financiera y los compromisos en el marco del AGCS. Algunos temían que la falta de conclusión del PDD pudiera llevar consigo un "riesgo sistémico" real de auge del proteccionismo, puesto que las promesas de la liberalización no se habían transformado en obligaciones internacionales. Por ello, existen posibilidades de que muchos países retornen a su práctica habitual, especialmente en la esfera de los servicios financieros, y se atengan únicamente al nivel de sus obligaciones en el marco del AGCS, que era, en realidad, bastante bajo en 1994 y 1997.

La Sra. Van Der Stichele y el Sr. Mamdouh mantuvieron un debate sobre el hecho de que las empresas de mayor tamaño obtienen más apoyo que las empresas pequeñas y medianas. Es cierto que en la mayoría de los casos, los inversores extranjeros son de hecho grandes empresas extranjeras, especialmente en el sector de los servicios financieros. No obstante, esto no es siempre así en el caso de otros sectores de los servicios, como los servicios prestados a las empresas y los servicios profesionales. El Sr. Mamdouh adujo que el aspecto más importante era que gracias al sistema de la OMC todos los actores estaban sometidos a las mismas normas. De no ser así, se aplicará de hecho la ley del más fuerte, probablemente en perjuicio de las PYME. El Sr. Van den Hende reiteró que la liberalización no lleva a la desregulación, sino que previene la necesidad de regular, y de hecho la práctica pone de manifiesto que, en lo que respecta a las negociaciones sobre los servicios y los compromisos, la liberalización ha llevado en muchos países a más regulación, puesto que los países que contraían compromisos aprovechaban la oportunidad para reglamentar sectores que no estaban regulados hasta ese momento. Los ejemplos típicos a este respecto son las adhesiones a la OMC de China y Viet Nam.

Se formuló una pregunta sobre la movilidad de las personas físicas (denominada "modo 4" en el AGCS) y en particular sobre la necesidad de que los países desarrollados abran sus fronteras para que los países en desarrollo puedan aprovecharse de su principal activo, el trabajo y la mano de obra barata. El panel respondió que se han realizado considerables progresos en las negociaciones sobre el AGCS en curso, que han puesto de manifiesto que muchos países desarrollados han entendido realmente la petición de los países en desarrollo. Se indicó que probablemente los países en desarrollo tendrían que adoptar una posición más específica, más técnica y menos política, como sugirió el Sr. Samb en su intervención y presentar posiciones concretas, cifras concretas, etc. Se subrayó también que para los países desarrollados el modo 4 también era prioritario, pero hasta ahora había habido pocas respuestas, a



pesar de que se trataba de una forma evidente de transferir conocimientos técnicos y prácticos a los mercados de los países en desarrollo.

Se hicieron algunas referencias a las modalidades relativas a los PMA para los servicios, y se adujo que era importante permitir a los PMA que se beneficiaran de un trato especial y diferenciado. Se respondió que no cabía duda de que, a largo plazo, no interesaba a los PMA quedar permanentemente fuera de la globalización. El trato especial debía ser un instrumento para conseguir un desarrollo más rápido y no para quedar excluido de las normas multilaterales. Una pregunta sobre los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea planteó el problema de la compatibilidad de esos acuerdos con las normas de la OMC, puesto que se considera que para que sea compatible con el artículo V del AGCS, un ACR (Acuerdo Comercial Regional) debería abarcar al menos el 60 por ciento del mercado. La Sra. Van Der Stichele adujo que el artículo V debería modificarse, como han solicitado ya muchos países ACP. Se indicó que, por el momento, sólo se había completado plenamente uno de esos acuerdos, con inclusión de compromisos en relación con los servicios. Los demás siguen siendo aún objeto de negociación. En lo que respecta a la cobertura del 90 por ciento, no existe jurisprudencia hasta este momento y los grupos especiales (si se les solicita) probablemente examinarán esta cuestión caso por caso.

Por último se hizo una observación sobre los costos y la complejidad del sistema de solución de diferencias, que parecen prohibitivos para los pequeños países. El Sr. Van Der Hende respondió que aunque eso era cierto, podía contarse con asistencia al respecto, y que los procedimientos

en curso demostraban que cuando una posición estaba adecuadamente fundamentada merecía generalmente la pena recurrir al sistema.

3. Conclusiones y camino a seguir

La sesión contó con una considerable asistencia y los participantes manifestaron que estaban satisfechos de su contenido y de los debates. Se han logrado plenamente los objetivos de la sesión, puesto que muchos participantes se refirieron a la necesidad de concluir las negociaciones sobre servicios de la OMC, considerando que el fracaso que se produjo en julio era una importantísima oportunidad perdida para las negociaciones sobre los servicios, en las que muchos países habían dado señales positivas en la "Conferencia de manifestación de intenciones" que tuvo lugar el 26 de julio.

Muchos participantes convinieron en que la OMC es un instrumento esencial para regular mejor los servicios y aumentar el comercio de servicios en el futuro. Gran número de participantes instó también a que se concluyera rápidamente la actual ronda del PDD para evitar la "unctadización" o la "onuización" de la OMC.

Además, muchos convinieron en que el gran número de ALC y de ACR que se concluyen en todo el mundo -aunque pocos de ellos impulsan de hecho la liberalización de los servicios- no implican una reducción de la función de la OMC en el sistema multilateral, siempre que el sistema, pueda de hecho sobrevivir a otro fracaso de las negociaciones unido a una crisis económica mundial.



La Decisión sobre el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes: retos y oportunidades



Moderador

Sr. Daniel Pruzin – Periodista, Corresponsal para la OMC, Bureau of National Affairs

Oradores

Excmo. Sr. Mpho Malie – Ex Ministro de Industria, Cooperativas y Comercialización del Reino de Lesotho

Excmo. Dr. Debapriya Bhattacharya – Embajador, Representante Permanente de Bangladesh ante la OMC

Sr. Cass Johnson – Presidente del Consejo Nacional de Organizaciones Textiles

Sr. Pradeep S. Mehta – Secretario General de CUTS International

Organizado por

División de Desarrollo – OMC

Informe redactado por

División de Desarrollo – OMC

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 14.15 - 16.15 h



Resumen

La Decisión sobre acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes (a la que de aquí en adelante nos referiremos como "la Decisión"), adoptada en la Conferencia Ministerial de Hong Kong en 2005, representó una oportunidad histórica para que los países más pobres utilicen el comercio como instrumento del desarrollo económico y de la mitigación de la pobreza. La Decisión establece que los países desarrollados Miembros otorgarán, y los países en desarrollo Miembros que se declaren en condiciones de hacerlo deberán otorgar, acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para al menos el 97 por ciento de los productos originarios de los PMA, definidos a nivel de línea arancelaria. La Decisión insta a los países de que se trata a incrementar progresivamente la cobertura hasta otorgar acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes al 100 por ciento de los productos originarios de los PMA a nivel de línea arancelaria.

Desde que fue adoptada en Hong Kong, la Decisión ha suscitado un considerable debate entre los países desarrollados, en desarrollo y menos adelantados. De hecho, ha sido también motivo de debate entre los propios PMA. En tanto que algunos países han tomado o están tomando medidas para aplicarla, otros todavía no la han aplicado. Al mismo tiempo, aunque los Miembros de la OMC siguen comprometidos a otorgar acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes a los PMA, preocupan a algunos de ellos las consecuencias que el aumento del acceso a los mercados de los exportadores de los PMA más competitivos pueden tener en los mercados de importación. De forma análoga, a algunos países en desarrollo les preocupan las posibles consecuencias en sus exportaciones en el caso de las líneas de productos respecto de las que puede otorgarse un mayor acceso a los mercados y en las que también son competitivos.

Los propios PMA reconocen que los beneficios que se les han concedido dependerán en gran medida de la aplicación eficaz de la Decisión. Por ello, los PMA han planteado diferentes cuestiones relacionadas con la Decisión en una serie de foros de negociación de la OMC, entre ellas la necesidad de asegurar la aplicación efectiva de la Decisión, lograr que las normas de origen sean sencillas y transparentes para facilitar un mayor acceso a los mercados, garantizar que los productos en cuya exportación están interesados los PMA estén incluidos en el 97 por ciento inicial de líneas arancelarias respecto de las que se ofrecerá un acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes, acordar el plazo máximo en el que los Miembros otorgarán plenamente el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes al 100 por ciento de los productos y, por último, de abordar las limitaciones de los PMA relacionadas con la oferta para que estos países puedan beneficiarse de las oportunidades de un mayor acceso a los mercados.

El objetivo fundamental de la sesión fue la concienciación de los principales interesados y el público en general respecto

de los retos y oportunidades que entraña la aplicación de la Decisión de Hong Kong.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Mpho Malie, Ex Ministro de Industria, Cooperativas y Comercialización, Reino de Lesotho

En respuesta a la experiencia de Lesotho con los sistemas preferenciales, Mpho Malie ensalzó la contribución de esos sistemas, incluidas la iniciativa "Todo menos armas" de la Unión Europea y la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA). En particular, la AGOA ha contribuido a aumentar las oportunidades de empleo, los ingresos de exportación y las inversiones extranjeras directas (IED). La Ley ha dado lugar a la creación de 37.000 puestos de trabajo en el sector de los textiles y prendas de vestir en el período comprendido entre 2002 y 2004, lo que ha atenuado el desempleo, que en un cierto momento había llegado a alcanzar el 40 por ciento. Dado que se trata de un sector que emplea abundante mano de obra, el aumento de las oportunidades de empleo en el sector de los textiles y prendas de vestir ha fomentado la sensibilidad ante los problemas de la mujer, y actualmente trabaja en él un número mayor de mujeres. Además, han mejorado la ética laboral y la disciplina en el trabajo. Entre 2002 y 2004 los ingresos de exportación en el sector de los textiles aumentaron de 100 a 400 millones de dólares EE.UU., con lo que Lesotho es el mayor exportador de prendas de vestir del África subsahariana a los Estados Unidos. El aumento de las IED ha permitido a Lesotho abrir una fábrica de tejidos, que actualmente es la mayor de su especie en el África subsahariana. Además de oportunidades, la AGOA ha proporcionado también programas de creación de capacidad, incluida la formación y perfeccionamiento de recursos humanos de funcionarios de aduanas de Lesotho en los Estados Unidos. Se han establecido también centros MSF en Ghana, Botswana y Kenya para ayudar a quienes realizan operaciones comerciales en el marco de la AGOA a cumplir las normas sanitarias y fitosanitarias.

No obstante, para poder beneficiarse de la iniciativa, Lesotho ha tenido que cumplir determinadas condiciones, que anteriormente impidieron al país beneficiarse inmediatamente de la AGOA. Por ello Lesotho ha acogido favorablemente la multilateralización del acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes. Aunque las normas de origen han limitado también la capacidad de Lesotho para beneficiarse plenamente de la AGOA, el Sr. Malie manifestó su satisfacción por poder informar de que se habían hecho menos rígidas.

(b) Dr. Debapriya Bhattacharya, Embajador de Bangladesh ante la OMC

En relación con la experiencia de Bangladesh con los sistemas preferenciales, así como con las oportunidades y retos que planteaba al país la Decisión de Hong Kong, el Embajador destacó que Bangladesh ocupa una posición



singular como importante exportador competitivo de textiles y prendas de vestir. El país se ha beneficiado de varias iniciativas de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes ofrecidas por varios países, entre ellos Australia, el Canadá, el Japón, Noruega, Nueva Zelanda y Suiza, muchos de los cuales satisfacen actualmente el criterio mínimo de la Decisión de otorgar acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para al menos el 97 por ciento de los productos originarios de PMA a nivel de línea arancelaria. En el marco del sistema canadiense, Bangladesh ha multiplicado por cinco sus exportaciones durante el período comprendido entre 2000 y 2007. Además, el criterio del sistema en materia de normas de origen ha contribuido a facilitar el acceso a los mercados, y Bangladesh se ha beneficiado también de la iniciativa "Todo menos armas" de la Unión Europea, a pesar de que las normas de origen de esa iniciativa son relativamente más estrictas.

Aunque la Decisión de Hong Kong permitía a los países otorgar inicialmente acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para el 97 por ciento de los productos originarios de los PMA, el compromiso convenido en Hong Kong era el otorgamiento de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para el 100 por ciento de los productos originarios de los PMA a nivel de línea arancelaria. Aunque algunos países han aplicado la Decisión, preocupa a Bangladesh que los Estados Unidos, que importan casi el 50 por ciento de todas las exportaciones de los PMA no lo hayan hecho aún. En países como los Estados Unidos, el 3 por ciento inicial que podía ser excluido del acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes abarcaba 300 líneas arancelarias. En el caso de Bangladesh, cuyas exportaciones tenían una estructura más diversificada que las de otros PMA, la exclusión del 3 por ciento podía impedir el acceso de todas sus exportaciones a los Estados Unidos. La lista del 3 por ciento excluido tenía una importancia decisiva para Bangladesh y, en consecuencia, su país presentó varias propuestas para tratar de someter a disciplinas ese 3 por ciento mediante una cláusula anticoncentración. Con arreglo a ellas, el 3 por ciento excluido se distribuiría entre las líneas arancelarias y capítulos del SDA, lo que, seguramente, impediría que un determinado sector resultara especialmente afectado y excluido. Para hacer comercialmente significativo el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes, Bangladesh ha propugnado como solución óptima el establecimiento de un umbral mínimo que abarque al menos el 80 por ciento de las exportaciones del PMA en la cobertura de un acceso a los mercados de esa naturaleza. El Embajador reiteró la necesidad de acordar un plazo máximo en el que los Miembros habrían de cumplir plenamente el compromiso de otorgar acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para el 100 por ciento de los productos de que se trata.

Era cierto que muchos países que habían aplicado la Decisión de Hong Kong lo habían hecho en gran medida con medidas unilaterales. Según el Embajador Bhattacharya, el acuerdo sobre el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes a nivel multilateral restablecería un equilibrio en el otorgamiento de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes y eliminaría la disparidad que existe en este momento, en el que algunos PMA se benefician de esos

sistemas y otros no. El Embajador destacó la necesidad de que el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes se otorgue con carácter universal a todos los PMA.

Es importante recordar que la Decisión no representa necesariamente un acceso a los mercados real, sino sólo potencial. Para que el mayor acceso a los mercados se convirtiera en realidad, sería necesario abordar las limitaciones de la oferta para que los PMA se aprovecharan efectivamente de las mayores oportunidades de acceso a los mercados. Es en este aspecto en el que iniciativas como la Ayuda para el Comercio y el Marco Integrado mejorado pueden cumplir una función especial.

(c) Cass Johnson, Consejo Nacional de Organizaciones Textiles (NCTO)

En respuesta a la pregunta acerca de cuál era el principal problema que los Estados Unidos tenían para aplicar la Decisión, Cass Johnson afirmó que la industria textil estadounidense, así como la coalición de 23 sectores textiles de todo el mundo y su organización, abrigaban serias preocupaciones. Esas preocupaciones estaban relacionadas con la pérdida de cuota de mercado en el mercado estadounidense, los PMA de África (que eran beneficiarios de la AGOA) y los países productores de textiles de la región andina, el ALCAC y el TLCN. En los cinco últimos años, se ha producido una concentración creciente del comercio de prendas de vestir procedentes de cinco países (Bangladesh, Camboya, China, Indonesia y Viet Nam) que representan más del 50 por ciento de las importaciones de prendas de vestir en los Estados Unidos. Los llamados "cinco grandes" fueron los únicos beneficiarios de la eliminación de contingentes en 2005. Especialmente, en los últimos tres años y medio, Bangladesh solo ha aumentado sus exportaciones a los Estados Unidos en 1.600 millones de dólares EE.UU., sin preferencias, y se ha convertido en uno de los actores más influyentes en el mercado mundial de prendas de vestir. No obstante, el aumento de la cuota de mercado de los cinco grandes exportadores de prendas de vestir se ha producido a expensas de otros abastecedores. En tanto que Bangladesh y Camboya han aumentado sus exportaciones en miles de millones de dólares, las exportaciones de otros países han experimentado una disminución de una magnitud similar. No se trata de un juego de suma cero. Por ejemplo, en tanto que las importaciones de prendas de vestir procedentes de los cinco grandes han aumentado en 18.000 millones de dólares EE.UU. desde 2004, las procedentes de otros países han disminuido en 10.000 millones de dólares EE.UU. en ese mismo período. La mayor parte de las exportaciones desplazadas procedían de los países beneficiarios de preferencias, incluidos los países beneficiarios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, que registraron una disminución de las exportaciones por valor de 1.700 millones de dólares EE.UU., los países del TLCN, con una disminución de 2.500 millones de dólares EE.UU., los países de la región andina, con una disminución de 100 millones de dólares EE.UU. y los países beneficiarios de la AGOA, con una reducción de 600 millones de dólares EE.UU.



Existe el temor de que el otorgamiento de un régimen de franquicia arancelaria a nuevos y poderosos exportadores de textiles como Camboya y Bangladesh necesariamente agrave y haga más acuciantes los problemas a los que se enfrentan ya los países receptores de preferencias, lo que puede causar una crisis de desarrollo en esos países. Además, el Congreso de los Estados Unidos está preocupado por las consecuencias que el otorgamiento de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes a Bangladesh y a Camboya puede tener, tanto para África como en los asociados con los Estados Unidos en acuerdos de libre comercio, que son importantes desde el punto de vista de la seguridad nacional.

(d) Pradeep S. Mehta, Consumer Unity & Trust Society (CUTS)

Pradeep Mehta dijo que la posición que ocupaban Bangladesh y Camboya dentro del grupo de los PMA era debida a su competitividad, que permitía a esos dos PMA obtener mejores resultados que los demás con un acceso NMF al mercado de los Estados Unidos.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Un participante de Bangladesh señaló que aparte de los cinco grandes, había otros países cuyas exportaciones a los Estados Unidos han aumentado desde que comenzó la expansión general del comercio mundial de prendas de vestir. A su juicio, la observación de que la expansión de los "cinco grandes" se había producido a expensas de los demás no era válida. Además, la Decisión sobre el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes se había adoptado para todos los PMA, incluidos Bangladesh y Camboya, aunque estos últimos dos países se hubieran convertido desde entonces en países competitivos.

En respuesta a esa intervención, el Sr. Johnson destacó que aunque el mercado estadounidense de prendas de vestir había crecido por un valor de 8.000 millones de dólares EE.UU. en los últimos dos años y medio, las importaciones procedentes de los cinco grandes habían aumentado en ese mismo período en 18.000 millones de dólares EE.UU. Al mismo tiempo, las importaciones procedentes de los países beneficiarios de la AGOA, de los PMA beneficiarios y de Haití, así como las originarias de países asociados del ALCAC y el TLCN habían disminuido. Manifestó su temor de que el otorgamiento a Bangladesh y Camboya de un acceso libre de derechos y de contingentes al mercado estadounidense para todos los productos tuviera repercusiones efectivas en el desarrollo de otros países. La NCTO presentaría en el proceso de consultas para la aplicación de la Decisión una lista de líneas arancelarias que debían figurar en la lista del 3 por ciento de productos excluidos. Además, la organización consideraba que los cinco grandes no debían dominar todo el mercado estadounidense de prendas de vestir debido a las distorsiones del mercado que se habían producido en los 10 últimos años.

El Embajador Bhattacharya replicó que si los Estados Unidos deseaban revisar la Decisión de Hong Kong debían presentar una propuesta oficial a tal fin. De lo contrario, para valorar la aplicación de la Decisión por cada uno de los países que otorgaba preferencias había que atender exclusivamente a su cumplimiento. Subrayó también la importancia de apoyar adecuadamente a los PMA tanto en lo que respecta al acceso a los mercados como mediante la prestación de Ayuda para el Comercio, para que todos los países puedan crecer a la vez. Además, Bangladesh estaba dispuesto a examinar la lista de productos procedentes de PMA beneficiarios de la AGOA con los que compite directamente.

El Sr. Malie señaló que Lesotho está dispuesto a mantener negociaciones con Bangladesh y Camboya sobre las líneas arancelarias que suscitan una profunda preocupación en los PMA de la AGOA para su posible incorporación a la lista del 3 por ciento de productos excluidos de los Estados Unidos.

Un participante de la secretaría de la OMC planteó la cuestión de si las renovaciones periódicas pero *frecuentes* de la AGOA por el Congreso de los Estados Unidos han afectado a la seguridad de las inversiones en África. Preguntó si los países de África podrían competir con los exportadores de Asia, especialmente con Indonesia, Viet Nam y la India, aun cuando se les otorgara acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes.

El Sr. Malie respondió que aunque los breves lapsos de tiempo para la iniciativa de la AGOA habían provocado una cierta sensación de inseguridad e imprevisibilidad, la Ley acababa de ser prorrogada hasta 2015. Además, había planes en el Congreso de los Estados Unidos para revisar la iniciativa con el fin de poner la AGOA en conformidad con el acuerdo alcanzado en Hong Kong.

El Sr. Johnson dijo que era necesario complementar la competitividad de los países africanos con iniciativas como la Ayuda para el Comercio, que debería centrarse en África antes de que se produjera una erosión de las preferencias.

Un participante de Lesotho observó que se está recurriendo cada vez más a medidas no arancelarias para proteger los mercados de los países desarrollados y que, según los estudios económicos, estas medidas se están convirtiendo en un obstáculo nuevo y más riguroso para las exportaciones de los PMA.

El Embajador Bhattacharya respondió que una medida adicional que impedía el acceso efectivo a los mercados de las exportaciones de los PMA era la relativa a los derechos antidumping y compensatorios. Recordó que los PMA, en su Declaración Ministerial de Maseru, adoptada en febrero de 2008, habían pedido una prohibición total o una moratoria en la aplicación de derechos antidumping a productos originarios de los PMA. Además, señaló que todos los regímenes preferenciales unilaterales plantearían siempre serias dificultades en relación con la aplicación discriminatoria y arbitraria, la falta de previsibilidad, la cuestión de las normas



de origen y otras condiciones unidas a regímenes de los que se decía a menudo que superaban las prescripciones de la OMC. Estos regímenes no podrían sustituir nunca a un mecanismo multilateral.

El moderador dijo que el debate del panel se había centrado en gran parte en los textiles y preguntó si las iniciativas preferenciales habían conseguido diversificar las economías de los PMA, con la consiguiente expansión de otros sectores distintos del de los textiles y prendas de vestir.

El Sr. Malie respondió que el Gobierno de Lesotho no limitaba su acción a los textiles y prendas de vestir y estaba invirtiendo recursos para ayudar a los agricultores a producir judías y espárragos, que se estaban exportando a Europa. El Gobierno de su país había reforzado además el sector de las industrias extractivas y había lanzado la industria de productos electrónicos para atraer IED.

ya la Decisión de Hong Kong, y que habían adoptado la forma de aumento de las oportunidades de empleo, aumento de los ingresos de exportación y entradas de IED. No obstante, los panelistas y los participantes reconocieron que para convertir el acceso potencial a los mercados en el marco de la Decisión de Hong Kong en un acceso efectivo a los mercados para los PMA seguía habiendo numerosos retos, entre ellos la solución del problema de la lista del 3 por ciento de productos excluidos, el establecimiento de un plazo para otorgar acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para todos los productos originarios de todos los PMA, la cuestión de los obstáculos no arancelarios y la introducción de medidas complementarias para abordar las limitaciones de la oferta de los PMA mediante la Ayuda para el Comercio y el Marco Integrado mejorado. La superación de esos retos será decisiva para que los PMA puedan conseguir un acceso real y significativo de sus productos a los mercados, lo que pondrá fin a su marginación y acelerará, por consiguiente, su integración en el sistema multilateral de comercio.

3. Conclusiones y camino a seguir

El debate puso de relieve los beneficios que los PMA habían obtenido de las preferencias comerciales ya existentes, incluidos los obtenidos de los países desarrollados que habían aplicado



Un SGP para los servicios: ¿un instrumento esencial o un señuelo?



Moderadora

Dra. Esperanza Durán – Directora Ejecutiva, Agencia de Cooperación e Información para el Comercio Internacional (ACICI)

Oradores

Sr. Elly Kamahungye – Primer Secretario de la Misión Permanente de la República de Uganda, Coordinador de los PMA para las cuestiones referentes a los servicios

Excma. Sra. Elin Østebø Johansen – Embajadora, Representante Permanente de Noruega ante la OMC

Sr. Pascal Kerneis – Director Gerente del Foro Europeo de Servicios

Organizado por

ACICI

Informe redactado por

ACICI

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 14.15 - 16.15 h



Resumen

Esta sesión se centró en la significación de las preferencias en materia de acceso a los mercados en favor de los PMA en el sector de los servicios como medio de estimular el desarrollo y favorecer la integración de los PMA en los mercados mundiales. Los Miembros de la OMC han convenido recientemente en la utilización de una exención para otorgar esas preferencias, pero hay que negociar aún el alcance y contenido reales de la exención.

Elly Kamahungye (Uganda) explicó lo que los PMA esperan de la exención, un instrumento que permitiría a los Miembros de la OMC que no son PMA contraer compromisos más liberales en favor de estos últimos sin temor a una invasión de centrales de servicios como la India, China o el Brasil. La Embajadora Elin Østebø Johansen (Noruega) explicó la fase a que se había llegado en las negociaciones sobre la exención: una exención temporal y que beneficie a todos los PMA, en relación con cuyo alcance y contenido es preciso continuar la labor. Pascal Kerneis (Foro Europeo de Servicios) puso en duda que una exención fuera el instrumento apropiado para promover el desarrollo de los PMA y su integración en los mercados mundiales. Afirmó que en lugar de ello debía darse prioridad al fortalecimiento del sector nacional de servicios de los PMA, recurriendo especialmente al modo 3.

El debate que siguió a estas declaraciones puso de relieve las dificultades a las que se enfrentan los PMA para desarrollar su sector de servicios en el caso concreto del turismo. La mayoría de los participantes convinieron en que los ACR, que constituyen otra excepción al trato NMF, no serían suficientes para dar respuesta a las expectativas de los PMA en lo que respecta al trato especial y diferenciado.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Dra. Esperanza Durán, Directora Ejecutiva, ACICI

Introducción

Desde el comienzo de las negociaciones sobre los servicios en 2000, los Miembros de la OMC han reflexionado sobre la forma de proporcionar un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo y especialmente a los PMA. En las modalidades para el trato especial de los PMA Miembros en las negociaciones sobre el comercio de servicios (TN/S/13) adoptada en septiembre de 2003 se instaba a los Miembros de la OMC a desarrollar “una labor encaminada a elaborar mecanismos adecuados con miras a lograr la plena aplicación del párrafo 3 del artículo IV del AGCS y facilitar el acceso efectivo de los servicios y los proveedores de servicios de los PMA a los mercados extranjeros”. La reciente declaración adoptada por los Ministros de los PMA en Maseru, Lesotho (WT/L/719), era aún más concreta, y en ella se hacía referencia a la obligación de “elaborar un mecanismo [jurídico] apropiado [...] destinado a garantizar que el trato preferencial y más favorable otorgado a los servicios y a los proveedores de servicios de los PMA no

esté sujeto a la obligación de trato NMF establecida en el artículo II del AGCS”.

El principio de utilizar el mecanismo de una exención a tal fin es aceptado en términos generales, según comunicó el Presidente de las negociaciones sobre los servicios, Embajador Fernando De Mateo de México en su último informe (TN/S/34).

El objetivo de la sesión organizada por la ACICI era dar a un representante de los PMA la oportunidad de explicar los beneficios que la exención puede deparar a estos países. ¿Qué tipo de preferencias deberían otorgarse? ¿En qué sectores y para qué modos de suministro? Las respuestas a esas preguntas permitirían hacerse una idea más clara de la utilidad de la exención para los PMA, de cómo podría utilizarse ese mecanismo y de qué resultados podría producir.

Los países que otorgan las preferencias y el sector privado comparten la responsabilidad de dar respuesta a esas expectativas. No se sabe cómo está el pastel hasta que no se come, y el valor de una preferencia debe medirse por los intercambios comerciales que genera efectivamente en favor de los servicios y proveedores de servicios de los PMA.

(b) Elly Kamahungye Kafeero, Primer Secretario, Misión Permanente de Uganda

Opiniones de los países menos adelantados

Elly Kamahungye, coordinador del grupo de los PMA en la esfera de los servicios, manifestó que aunque el sector de los servicios ha sido el sector más dinámico del comercio mundial, el comercio de servicios sigue estando dominado sobre todo por países desarrollados. Los PMA siguen siendo importadores netos de servicios. El desarrollo de las exportaciones de este sector requiere algún tipo de trato especial y diferenciado para los PMA en los mercados de importación.

El movimiento de las personas físicas, modo 4 del comercio de servicios previsto en el AGCS, reviste especial importancia para los PMA, por cuanto éstos cuentan con una oferta de mano de obra abundante y barata. Sin embargo, no deberían ignorarse las posibilidades de otros modos de suministro. Si los países importadores concedieran un acceso a los mercados en relación con el modo 4 en régimen NMF, ello no otorgaría ninguna ventaja especial a los PMA, que probablemente no podrían competir.

Los Miembros de la OMC aceptan la lógica de este argumento y han acordado la utilización de una exención como medio de otorgar un trato preferencial a los servicios y proveedores de servicios de los PMA. Aunque inicialmente la opción preferida por los PMA había sido una enmienda, los PMA están convencidos ahora de que con una exención pueden lograrse resultados similares. Como la exención no es vinculante para todos los Miembros y no genera ninguna obligación para los que no hagan uso de ella, hay muchas más posibilidades de que sea aceptado.



Los PMA esperan mucho de la exención. La satisfacción de sus expectativas exige que la exención no se diluya. Su objetivo debería ser un acceso general a los mercados para los servicios y proveedores de servicios de los PMA. Los PMA esperaban de entrada que cada una de las partes en las negociaciones cumpliera su papel en el proceso y que ninguna planteara objeciones.

Los PMA han hecho sus deberes y han identificado los diversos sectores y modos de suministro en los que tienen interés para que sean incluidos en la exención. Los PMA agradecen a sus asociados para el desarrollo la asistencia prestada para impulsar esta investigación.

**(c) Excm. Sra. Elin Østebø Johansen,
Representante Permanente de Noruega ante la OMC**

Opiniones de los países que otorgan preferencias

Noruega está plenamente decidida a prestar apoyo a los PMA y ayudarles a desarrollar sus sectores de servicios y aprovecharse de los beneficios futuros del comercio transfronterizo de servicios. La Embajadora Johansen dijo que Noruega ha desempeñado una función coordinadora en el desarrollo de los trabajos sobre un mecanismo para facilitar un trato especial y diferenciado a los PMA, como se solicitaba en las modalidades adoptadas en septiembre de 2003. A tal fin, Noruega ha organizado un pequeño grupo de trabajo informal compuesto por ocho países, entre los que hay países desarrollados, países en desarrollo avanzados y PMA.

Este grupo ha acordado finalmente un marco en dos etapas. La primera llevó a la elección de una exención como instrumento jurídico aceptable para todos los Miembros y que otorgaría un trato preferencial a los PMA. La segunda etapa del proceso fue la iniciación de negociaciones reales sobre la exención, tras un acuerdo ministerial sobre las modalidades para la agricultura y el AMNA. Dado que la mini reunión ministerial de julio no produjo los resultados esperados, en este momento no se sabe a ciencia cierta cuál es la situación de la cuestión y cuándo comenzarán las negociaciones.

El grupo de los ocho llegó a un entendimiento básico sobre el posible contenido de la exención. Los principios convenidos por el grupo comprenden los siguientes elementos:

- la exención sería temporal, compatible con el artículo IX del Acuerdo sobre la OMC y tendría una duración que se determinaría mediante negociaciones multilaterales;
- la exención debería ser no discriminatoria, es decir, el mismo trato preferencial debería ofrecerse a todos los PMA;
- cualquier Miembro de la OMC - desarrollado o en desarrollo - debería poder utilizar la exención generalizada para otorgar un trato preferencial a los servicios y proveedores de servicios de los PMA;

- la exención abarcaría el acceso a los mercados, es decir, eximiría del cumplimiento de la obligación de otorgar acceso a los mercados en régimen de la nación más favorecida, para permitir a los Miembros de la OMC que otorgaran un acceso a los mercados preferencial a los PMA.

Dentro de esos límites, cada Miembro podría ofrecer, con carácter voluntario y de manera autónoma, un trato preferencial a los PMA en cualquier sector o modo de suministro.

Una cuestión que suscita una profunda preocupación en algunos Miembros, desarrollados y en desarrollo, es la del efecto que ese trato podría tener en otros Miembros. El dilema estriba en que el régimen no debería afectar negativamente a otros Miembros y al mismo tiempo, es inherente a la naturaleza de cualquier trato preferencial que otros resulten negativamente afectados. Muchos países han expuesto la opinión de que el posible trato preferencial otorgado a los PMA no debe afectar al carácter NMF de las Listas de compromisos específicos.

Otro aspecto que puede entrañar dificultades es la posible introducción de diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo que recurran a la exención. En julio se llegó al acuerdo de que la exención debería estar a disposición de todos los Miembros. Sin embargo, no se llegó a un acuerdo pleno acerca de si el alcance de la exención sería el mismo para los países desarrollados y los países en desarrollo Miembros. Una cuestión importante era la forma de establecer realmente diferencias entre los Miembros en un régimen voluntario y autónomo.

Se examinaron tres principales opciones para la aplicación de la exención: i) abrir a los PMA únicamente los sectores o subsectores no consolidados en la Lista de un Miembro; ii) abrir sectores/subsectores parcialmente consolidados en mayor medida a los PMA que a los demás Miembros, con restricciones menores que las consignadas en las Listas; iii) establecer o modificar sistemas de contingentes para el acceso a los mercados. La última opción quizá sea la más viable en los modos 3 y 4 (presencia comercial y movimiento de personas físicas) puesto que algunos Miembros ya aplican contingentes.

En el curso de la labor sobre esta cuestión se han planteado muchas interrogantes. El otorgamiento de preferencias arancelarias en el sector de los servicios, un sector que supone reglamentaciones y medidas cualitativas, en lugar de aranceles cuantitativos, es complejo. ¿Qué países que pueden otorgar preferencia podrían ofrecer las preferencias más efectivas? ¿Implicaría la exención el riesgo de intensificar aún más los actuales desequilibrios económicos? No obstante, Noruega está firmemente convencida de que las preferencias comerciales han funcionado relativamente bien en los 30 últimos años. La Embajadora afirmó que ha llegado el momento de establecer para el comercio de servicios un mecanismo comparable a la cláusula de habilitación para el comercio de mercancías.

**Opiniones del sector privado**

Como las empresas no aprecian la inseguridad y las excepciones, uno de los principales puntos fuertes de la OMC ha consistido en que aporta seguridad a los regímenes comerciales de sus Miembros. Esta es la principal razón por la que el sector europeo de servicios se ha opuesto a las medidas de salvaguardia urgentes en la esfera de los servicios. Por la misma razón, el Foro Europeo de Servicios no es partidario de que se otorguen preferencias especiales a los PMA. Si la única ventaja para el desarrollo que puede surgir de las negociaciones de Doha es una excepción a las normas, hay algo que no funciona.

Desde el punto de vista del desarrollo, el Foro adujo que el Sistema General de Preferencias (SGP) y el Acuerdo de Cotonú no habían funcionado. El Sr. Kerneis dijo que ofrecer a los PMA una "ronda gratis" había sido un gran error, por cuanto ello contribuiría a incrementar la marginación de esos países. En el sector de los servicios, el camino a seguir consiste en dar mayor seguridad a los inversores. Ninguna empresa invertirá en un país si no se le confirma que su inversión estará segura.

Un elemento crítico de las modalidades para los PMA es la importancia que se atribuye al reforzamiento de la capacidad de los sectores de servicios de los PMA. Ello no significa que hayan de otorgarse preferencias a esos países sino simplemente que cuando los PMA tienen un interés comercial en un sector, los mercados de los demás Miembros en ese sector tienen que estar a su vez abiertos. Pero ello no exige que los demás Miembros cierren sus mercados en este sector a los servicios o proveedores de servicios de origen distinto.

El Sr. Kerneis puso en tela de juicio la posibilidad de que la exención resultara útil. La mayor parte de los mercados de los países desarrollados están ya bastante abiertos, lo que hace difícil establecer preferencias en favor de los PMA. Podrían introducirse para los PMA algunos contingentes o licencias, pero sigue sin ser seguro que quienes se benefician de esas licencias sean capaces de competir y de sobrevivir en mercados en los que hay gran competencia.

La cuestión de las preferencias se ha abordado ya en el contexto de los acuerdos comerciales regionales (ACR) amparados por el artículo V del AGCS. Tal fue el enfoque seguido por la Unión Europea con los acuerdos de asociación económica. En la región del Caribe, por ejemplo, se han otorgado contingentes en el modo 4.

La aplicación de una exención requeriría un importante esfuerzo. Cabe dudar de que ese esfuerzo merezca la pena. Debería darse prioridad al fortalecimiento del sector nacional de servicios de los PMA en lugar de dársela a la competencia ilusoria en los despiadados mercados de los países desarrollados. Para ello serían necesarios esfuerzos en el campo de la asistencia técnica y la creación de capacidad.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

En respuesta a preguntas formuladas, el Sr. Kamahungye admitió que los PMA se enfrentan a muchas limitaciones en lo que respecta a la oferta. Dijo que el ejemplo del modo 2 para el turismo era revelador. Los programas turísticos conjuntos vendidos en los países desarrollados producen escasos rendimientos a los países en desarrollo que son el destino turístico. Un miembro del público preguntó por la posibilidad de vincular los modos 2 y 3 a un reequilibrio del reparto de beneficios. Una vinculación entre los modos 3 y 4 en el caso de los organizadores de viajes en grupo aumentaría también la capacidad para desplazar personas. Esto pone de relieve que es necesaria una gran labor para hacer operativa la exención.

El acceso preferencial a los mercados debería contribuir a la erradicación de la pobreza. En este momento, las remesas en el marco del modo 4 triplican en valor el volumen total de la asistencia oficial para el desarrollo. Pero las ofertas en el marco del modo 4 no respondían hasta ahora a los intereses de los PMA porque tenían que aplicarse indistintamente también a gigantes comerciales como China, la India o el Brasil. Una exención podría contribuir también al desarrollo del comercio entre los PMA, puesto que en África la mayoría de los PMA son también vecinos. Los acuerdos de asociación económica no son una panacea, puesto que más de 10 PMA no son países ACP y lo que es válido para el Caribe no lo sería en África Oriental, donde las necesidades y los intereses son diferentes.

La Embajadora Johansen admitió que deberían iniciarse lo antes posible los esfuerzos para dar un contenido concreto a la exención. Los ACR entre PMA y grandes potencias comerciales podrían ser sumamente desequilibrados y socavar el sistema multilateral de comercio. Los PMA han de superar cierto umbral antes de poder beneficiarse del comercio internacional. A no ser que se hagan esfuerzos para integrar mejor a los PMA en los mercados, ningún país se dará cuenta de que merece la pena comerciar con los PMA. Además, la apertura del mercado de los países desarrollados ha sido a veces un tanto teórica, dada la cantidad de trámites burocráticos, como los problemas de visados.

El Sr. Kerneis admitió que la vinculación de los modos 2 y 3 podía mejorar el acceso a los mercados. Recordó que había intentado comprar un paquete turístico en una agencia local en Uganda y había encontrado que el precio era prohibitivo. Una solución consistiría en abrir una agencia en Europa para vender paquetes turísticos. En la medida en que se está abriendo el mercado de la Unión Europea, los proveedores africanos de servicios de viaje podrán hacerlo. En caso de que ello requiera apoyo y asistencia, ese apoyo y esa asistencia podrán prestarse también. El Sr. Kerneis manifestó su convicción de que las posibilidades de desarrollo de las inversiones extranjeras directas en el marco del modo 3 eran mucho mayores que en el marco del modo 4 independientemente del volumen de las remesas.



3. Conclusiones y camino a seguir

Del debate no se desprendió ninguna conclusión clara, debido a la dificultad de conciliar las opiniones divergentes de los oradores. Se puso claramente de relieve, no obstante, que los Miembros de la OMC seguirían su debate sobre una exención para los PMA, en el marco de las negociaciones sobre servicios. No obstante, muchos estarían de acuerdo en que aunque una exención podía contribuir a reestablecer la igualdad de condiciones para los PMA, no sería en sí misma y por sí misma suficiente para convertir a los PMA en exportadores de servicios de categoría mundial. Habría que hacer más para dar a la exención un contenido de acceso real a los mercados, así como en las esferas de la capacidad de exportación y la asistencia técnica. Los países que otorgan el trato preferencial y el sector privado comparten la responsabilidad de dar respuesta a las expectativas de esos países.

I.

Los exportadores pequeños y medianos en los países en desarrollo: ¿qué esperar de la OMC en el nuevo entorno comercial mundial?



Moderador

Sr. Rajesh Aggarwal – Asesor Principal de Política Empresarial y Comercial, Centro de Comercio Internacional (CCI)

Oradores

Sr. Eddy Yeung – Director de Operaciones del Grupo CIEL (Mauricio)

Sra. Subhashini Abeysinghe – Economista de la Intelligence Unit, Cámara de Comercio de Ceilán (Sri Lanka)

Sr. David Rasquinha – Director General, Grupo de financiación de proyectos y del comercio, Banco de Exportación e Importación de la India, Mumbai (India)

Sr. Alexander Keck – Consejero, División de Estudios Económicos y Estadística, OMC

Organizado por

CCI

Informe redactado por

CCI

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 14.15 - 16.15 h



Resumen

Las pequeñas y medianas empresas (PYME) de los países menos adelantados y en desarrollo están tratando de encontrar y aprovechar nuevas oportunidades de mercado para sus productos y dar respuesta a los desafíos del sistema mundial de comercio emergente para tener éxito en el mercado mundial.

En el último decenio la liberalización económica ha tomado forma en la mayoría de los países en desarrollo como resultado de la liberalización autónoma, los Acuerdos de la Ronda Uruguay y/o los acuerdos regionales y bilaterales de libre comercio o acuerdos preferenciales. Al disminuir relativamente la importancia de los aranceles en el acceso real a los mercados, están cobrando una importancia cada vez mayor en los acuerdos comerciales bilaterales y regionales cuestiones como la de las medidas no arancelarias, incluidas las normas privadas, y el comercio de servicios. En consecuencia, las empresas de los países en desarrollo se encuentran en una situación que les fuerza a adaptarse constantemente al cambio del entorno comercial para tener éxito en el mercado mundial.

En el curso de la sesión, la comunidad empresarial, representada por los Presidentes de las Cámaras de Comercio y/o de las principales asociaciones comerciales de los países en desarrollo de África, Asia y América Latina y de las economías en transición reflexionará sobre el siguiente tema:

"La función que debería asumir la OMC en el tratamiento de cuestiones emergentes como i) las medidas no arancelarias, incluida la proliferación de normas privadas, que pueden asumir una importancia aún mayor a raíz del debate sobre el cambio climático, ii) el regionalismo y el bilateralismo, y iii) la facilitación del comercio de servicios."

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Eddy Yeung, Director de Operaciones, Grupo CIEL, Mauricio

Con el comercio hacia el futuro

Eddy Yeung hizo en primer lugar una reseña general de algunos acontecimientos recientes en el sector de los textiles. El mercado había evolucionado radicalmente en el curso de los años y había dejado de ser un mercado de suministradores para convertirse en un mercado absolutamente dominado por los compradores. Las normas de calidad que se consideraban antes la regla ya no se aceptan, lo que incrementa las exigencias respecto de los abastecedores. Las grandes cadenas minoristas invierten gran cantidad de recursos para elaborar sus propias normas privadas y basar su imagen en valores éticos. Los minoristas utilizan su capacidad de hacer pedidos en gran cantidad como medio de imponer condiciones exclusivas y restrictivas en sus contratos comerciales y normas de calidad muy rigurosas y exigentes. La imposición de esas

normas a los abastecedores sirve también para conservar el predominio de las grandes empresas minoristas en el mercado sobre sus competidores.

Los plazos se reducen de año en año y en consecuencia los abastecedores necesitan un excedente de capacidad para ajustarse a ellos, lo que puede resultar muy costoso en las épocas de baja actividad.

Las sanciones por el retraso en la entrega se están haciendo más duras. Un retraso de un día puede llevar aparejado el cobro del costo del transporte aéreo al abastecedor; un segundo retraso puede penalizarse con una reducción del 15 por ciento en el pedido; y en muchos casos, la sanción es la anulación completa de los pedidos, dejando todos los productos a cargo del abastecedor.

Cada vez es más corriente entre las opciones de pago el pago a 90 días. En consecuencia, es más difícil conseguir la cobertura de un seguro. Como no son demasiados los clientes con una buena clasificación crediticia, el costo de la cobertura del seguro es elevado, el riesgo es enorme y es inevitable que todos los años se produzcan deudas considerables.

Las normas privadas son con frecuencia incompatibles con las normas y a veces no resultan económicamente viables para las PYME. Esas normas privadas imponen elevados costos en lo que respecta a los recursos humanos, el equipo, los conocimientos técnicos y la pérdida de productos (por ejemplo, en prueba). Y el riesgo que se asume al hacer negocios está creciendo día a día, lo que restringe las operaciones comerciales únicamente a los abastecedores que cuentan con considerables recursos financieros.

(b) Subhashini Abeysinghe, Economista de la Intelligence Unit, Cámara de Comercio de Ceilán, Sri Lanka

Los exportadores medianos y pequeños de los países en desarrollo: expectativas que suscita la OMC en el entorno comercial global emergente

Subhashini Abeysinghe presentó los resultados de una reciente encuesta sobre el sector de servicios de Sri Lanka. En ella se identificaban numerosos aspectos positivos de ese sector como la gran calidad de los servicios, una mano de obra formada y con posibilidades de capacitación, una avanzada tecnología, imagen de marca, especialización y un acervo singular de conocimientos técnicos especializados.

Los retos más importantes que se presentaban al sector de los servicios según la encuesta era la necesidad de una reforma de política interna para establecer una reglamentación cambiaria menos rígida y la importancia de desarrollar mercados regionales. Los demás problemas fundamentales identificados por la encuesta eran las dificultades para obtener

los documentos de viaje; la dificultad para atraer empleados profesionalmente cualificados; los obstáculos reglamentarios y en materia de licencias en los mercados extranjeros; la imposibilidad de obtener una financiación suficiente; los obstáculos al acceso a los mercados en los mercados extranjeros; la dificultad de encontrar asociados locales idóneos en los mercados extranjeros; la dificultad de afirmar la credibilidad; la falta de información sobre los mercados; y los insuficientes contactos comerciales.

Conclusiones de la encuesta 10 problemas principales

Problema	Porcentaje
Reglamentación cambiaria de Sri Lanka	51%
Dificultades para obtener documentos de viaje	38%
Dificultad para atraer empleados cualificados profesionalmente	35%
Obstáculos reglamentarios y en materia de licencias en los mercados extranjeros	33%
Imposibilidad de obtener una financiación suficiente	30%
Obstáculos al acceso a los mercados en los mercados extranjeros	29%
Dificultad para encontrar asociados locales idóneos en los mercados extranjeros	29%
Dificultad de afirmar la credibilidad	26%
Falta de información sobre los mercados	25%
Insuficientes contactos comerciales	17%

Cuatro de esos problemas -las dificultades para obtener los documentos de viaje, los obstáculos reglamentarios y en materia de licencias en los mercados extranjeros, los obstáculos al acceso a los mercados en los mercados extranjeros y la falta de información sobre el mercado- pueden abordarse en el marco de la OMC.

No obstante, al describir los intereses defensivos de Sri Lanka, Abeyasinghe destacó: "estamos ya abiertos, pero no estamos dispuestos a abrirnos". Con ello quería decir que el actual régimen de Sri Lanka está abierto a los proveedores extranjeros de servicios, pero el país se resiste a contraer compromisos multilaterales, regionales y bilaterales legalmente vinculantes, por carecer de normas de autorización.

Entre las dificultades que encara Sri Lanka en la elaboración del adecuado marco reglamentario para los servicios figuran la escasa concienciación y la falta de conocimientos técnicos tanto en el sector público como en el sector privado sobre los acuerdos de servicios; el escaso reconocimiento de que gozan

las exportaciones de servicios por parte de los encargados de la formulación de las políticas; la falta de presión y de participación del sector manufacturero y de la agricultura; y la dificultad por despertar el interés del sector privado en el proceso de la OMC. Es necesaria una mayor concienciación para abordar cada uno de los aspectos indicados y aumentar la facilidad con que los países en desarrollo están dispuestos a contraer compromisos sobre el comercio de servicios.

(c) David Rasquinha, Director General, Grupo de financiación de proyectos y del comercio, Banco de Exportación e Importación de la India, Mumbai, India

Regionalismo y bilateralismo: la función de la OMC

Ha habido un considerable debate acerca de si los acuerdos bilaterales y regionales son "componentes principales" de un sistema de comercio multilateral abierto o constituyen "escollos" al mismo. De un lado, la expansión de los acuerdos bilaterales y regionales erosionan las preferencias existentes, con lo que reduce los obstáculos y actúa como catalizador de la liberalización multilateral. De otro, hay datos que demuestran que los acuerdos bilaterales y regionales producen discriminación.

Con el fin de aumentar la compatibilidad entre regionalismo y multilateralismo, el Sr. Rasquinha formuló una serie de sugerencias. Por ejemplo, propuso la elaboración de criterios mundiales para las normas de origen preferenciales. Es además imprescindible ante el crecimiento del regionalismo la creación de capacidades analíticas y de negociación en los países en desarrollo. Podrían elaborarse instrumentos que ayudaran a los países en desarrollo en las negociaciones comerciales bilaterales y regionales, como una lista sistemática que permitiera hacer una comparación entre los elementos de los acuerdos bilaterales y regionales y las normas de la OMC y una guía que facilitara la aplicación de esos acuerdos, con inclusión de los requisitos jurídicos y legislativos necesarios.

(d) Alexander Keck, Consejero, División de Estudios Económicos y Estadística, Secretaría de la OMC

Alexander Keck formuló observaciones en respuesta a las intervenciones de los demás panelistas:

i) Intervención de Eddy Yeung

Muchos aspectos, como la capacidad de compra, las normas, los servicios de transporte, los trámites de aduana, la infraestructura, etc. influyen en los costos del comercio. En la OMC hay una labor en curso en todas esas esferas, incluidas las políticas de cooperación en materia de competencia (aunque no forman parte actualmente del Programa de Doha); la proliferación de normas se ha abordado en el marco del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y de la Solución de Diferencias en la OMC; las negociaciones sobre los servicios (de transporte,



prestados a las empresas, financieros, de telecomunicaciones); y de los programas de Ayuda para el Comercio.

ii) Intervención de Subhasini Abeysinghe

Es difícil medir la importancia del comercio de servicios y entender y eliminar los obstáculos a que se enfrenta porque faltan datos para ello y hay que elaborar aún instrumentos adecuados de medida. Se necesita recopilar más información, como la contenida en la encuesta que ha presentado la Sra. Abeysinghe.

iii) Intervención de David Rasquinha

En virtud de un nuevo mecanismo de transparencia adoptado en diciembre de 2006, la Secretaría de la OMC tiene el mandato de preparar informes fácticos sobre los acuerdos comerciales regionales notificados. Aunque en ellos no se pueden formular juicios de valor, esos informes pueden servir para poner en guardia a los demás Miembros de la OMC frente a algunas de las normas y prácticas de los acuerdos comerciales regionales que pueden afectar negativamente a quienes no son parte en ellos.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

En relación con la cuestión de la proliferación de normas privadas, los participantes coincidieron en que la OMC, mediante el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, debería proporcionar una base adecuada para plantear las cuestiones y solucionar las diferencias. Además, los participantes debatieron la forma en que la Ayuda para el Comercio podría fomentar una asistencia técnica y un desarrollo de las infraestructuras que puedan contribuir a la expansión de la capacidad de producción y a la reducción de

los costos comerciales. Los bancos regionales de desarrollo pueden colaborar también con las PYME para mejorar sus normas en materia de certificación, envasado y etiquetado con el fin de facilitar las exportaciones. Pero tal vez sea necesario hacer frente, mediante una cooperación efectiva y la aplicación de reglamentaciones de defensa de la competencia y antimonopolio al predominio creciente en el mercado de las grandes cadenas mayoristas.

En relación con la cuestión del comercio de servicios, los participantes reconocieron que se necesita transparencia, encuestas como la de Sri Lanka y un diálogo entre las empresas, los responsables de la formulación de las políticas y los investigadores para llegar a una mejor comprensión de las dificultades de las PYME de los países en desarrollo para aprovechar las oportunidades del mercado mundial.

En el curso de los debates, los participantes en el foro expusieron también la opinión de que quizá fuera necesario que la OMC adoptara en el futuro un enfoque más proactivo con respecto a los acuerdos comerciales regionales.

3. Conclusiones y camino a seguir

De los debates se desprendieron dos ideas principales comunes. Los panelistas coincidieron en la necesidad de conseguir una participación más efectiva del sector privado en la OMC en consonancia con la evolución de las prácticas empresariales. Coincidieron también en que la OMC cumple una importante función en lo que se refiere a aportar transparencia, previsibilidad y seguridad jurídica al régimen comercial internacional, aspecto que es muy valorado por el sector privado.

J.

Rusia, Asia Central y el Cáucaso (CEI) y la OMC: retos y oportunidades



Moderadora

Sra. Natalia Shpilkovskaya – Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)

Oradores

Sra. Olga Ponizova – Eco-Accord, Rusia

Excmo. Sr. Muktar Djumaliev – Embajador, Representante Permanente de la República Kirguisa ante la OMC

Sr. Dmitry Lyakishev – Responsable de Política Comercial, Misión Permanente de la Federación de Rusia, Ginebra

Sr. Hassan Karimov – Experto de la Fundación de Apoyo a Iniciativas Civiles, Tayikistán

Organizado por

Eco-Accord

Informe redactado por

Eco-Accord

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 16.30 - 18.30 h



Resumen

El debate sobre las normas comerciales mundiales y las cuestiones generales del desarrollo sostenible sigue dominado por las divisiones Norte/Sur. La región de Asia Central y el Cáucaso (CEI) no suscita tanta atención, a pesar de que algunas de las más intensas negociaciones acerca de la adhesión a la OMC y los conflictos consiguientes son las mantenidas con los países de la antigua Unión Soviética. En esta sesión deseáramos examinar algunos de los problemas concretos de la región con respecto a las normas del comercio internacional.

Se trata de una región en la que hay una amplia diversidad: la Federación de Rusia es rica en petróleo y otras materias primas, y algunos países de Asia Central son comparativamente pobres. Hay diferencias entre los países en lo que respecta a los indicadores económicos y sociales y al grado de desarrollo de la sociedad civil. Todos estos nuevos Estados independientes están en el período complejo de la transición de economías centralizadas a economías de mercado y una sociedad democrática. Todos ellos se enfrentan al problema inmediato de la integración en las estructuras económicas mundiales, y especialmente en la OMC. Los gobiernos de los países de la región consideran que su adhesión a la OMC es un importante requisito previo de la aceleración del crecimiento económico y la atracción de inversiones.

Lo expuesto plantea difíciles interrogantes acerca de las condiciones óptimas de adhesión a la OMC. Tampoco es claro si las condiciones que se enuncian generalmente para los países en desarrollo serían las mismas para la región de la CEI.

En el curso de la sesión se trataron las siguientes cuestiones:

- 1. ¿Qué pueden esperar los países de la CEI de la adhesión a la OMC? ¿Qué beneficios y riesgos prevén?*
- 2. ¿Cómo ha influido la adhesión a la OMC en el desarrollo de los países de reciente adhesión de la región? ¿Les ayudará la pertenencia a la OMC a acelerar el desarrollo económico, mejorar la gobernanza y erradicar la pobreza?*
- 3. ¿Con qué dificultades se tropiezan los países de la región durante el proceso de adhesión a la OMC?*
- 4. ¿Se ajustan las normas de la OMC a las necesidades y a la situación específica de los países de la CEI? ¿Satisfacen las negociaciones de la Ronda de Doha las necesidades de los países de reciente adhesión?*
- 5. ¿Qué puede hacerse para que la adhesión a la OMC de los países de la CEI contribuya a su desarrollo sostenible? ¿Cómo puede reforzarse el papel de la sociedad civil?*

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Olga Ponizova, Eco-Accord

Situación actual y problemas de la adhesión a la OMC para los países de la región

Cinco de los 12 países de la CEI (Armenia, Georgia, Kirguistán, Moldova y Ucrania) son ya Miembros de la OMC. Los otros seis - Azerbaiyán, Belarús, Kazajistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán - tienen la condición de observador y están negociando su adhesión. La mayoría de ellos ha mantenido, o está manteniendo, largas negociaciones para su adhesión a la OMC. Sólo en el caso de Kirguistán el período fue excepcionalmente breve (dos años) en tanto que los demás países de la CEI han necesitado muchos años (Ucrania necesitó 15). En la mayoría de los países, el proceso no ha terminado aún.

Por lo general, los países mayores con estructuras económicas más complejas necesitan más tiempo para negociar las condiciones de adhesión. El tiempo necesario depende también de la naturaleza de los requisitos que los Miembros de la OMC proponen al país candidato y de la persistencia de éste último en la protección de sus intereses nacionales. Por ejemplo, los Miembros de la OMC no propusieron condiciones difíciles o inaceptables para Kirguistán debido a la pequeña magnitud de su economía y a su orientación hacia las exportaciones de materias primas. Por otra parte, debido a la depresión económica del país en aquel momento, no existían en el plano nacional fuerzas que ejercieran presión en favor de la protección del mercado interior.

En el decenio de 1990, se inició el proceso de adhesión a la OMC de los países de la región, que se caracterizó por un intenso período sin precedentes de transformación radical de sociedades totalitarias y economías centralizadas. La situación económica en ese período empeoró dramáticamente. En casi todos los países de la región, el PIB experimentó una brusca disminución (del 30 por ciento), al igual que la producción industrial (39 por ciento), la producción agrícola (31 por ciento) y la formación de capital fijo. Las tasas de inflación se dispararon, poniendo de manifiesto la inestabilidad de los sistemas financieros y la deuda exterior creció. Los indicadores económicos cayeron de forma desigual en los diversos países, pero todos ellos experimentaron crisis graves y dolorosas. Actualmente la situación está mejorando, pero los problemas de desarrollo siguen siendo muy graves.

Después de haberse convertido en países independientes, los países de la región necesitan desarrollar sus economías independientes e integrarse en el marco de la economía mundial y las estructuras económicas mundiales como Estados nacionales soberanos. Una de las organizaciones a las que desean adherirse es la OMC.



Es importante preguntarse qué esperan los países de la región de su adhesión a la OMC. Los debates de múltiples colectivos interesados de la región organizados por Eco-Accord han puesto de relieve los siguientes beneficios que es probable que se obtengan:

- acceso al mecanismo de solución de diferencias comerciales;
- oportunidades de participar en la elaboración de nuevas normas del comercio internacional;
- introducción de mejoras en la legislación nacional y establecimiento de un entorno favorable al comercio y las inversiones, que contribuirán al desarrollo de las economías nacionales;
- creación de condiciones para un mejor acceso a los mercados mundiales de maquinaria, equipo, tecnología, información, minerales y materias primas, y transportes y comunicaciones;
- creación de condiciones para mejorar la calidad de los bienes y servicios nacionales debido a normas más estrictas y a la influencia de la competencia;
- creación de mejores condiciones, no sólo para el desarrollo económico, sino para el mejoramiento de las condiciones sociales y ambientales;
- mejoras de los sistemas de gestión, incluida la gestión del medio ambiente;
- ventajas políticas derivadas de la manifestación del deseo de integrar al país en el sistema económico mundial.

Al mismo tiempo, preocupa a muchos expertos y activistas el precio que el país y la sociedad habrán de pagar por su adhesión a la OMC. Esta cuestión apasiona a un amplio sector de la opinión pública de la región de la CEI. Los siguientes aspectos preocupan a todos los países de la CEI:

- Hasta un cierto grado, la condición de Miembro de la OMC limita las posibilidades de que los Estados establezcan una política económica nacional.
- Hay peligro de quiebra para algunas empresas y fabricantes nacionales, así como de aumento del desempleo y de la tensión social. Los productores nacionales son poco capaces de competir con los productores internacionales a no ser que reciban un apoyo sustancial del gobierno y cuenten con recursos financieros y capacidad de gestión suficientes para su desarrollo efectivo. Sectores enteros de los países de la CEI, especialmente pequeñas y medianas empresas y productores agrícolas, podrían hundirse en la crisis.

- Los países de la CEI tienen aún capacidad, conocimientos técnicos o recursos humanos cualificados insuficientes para participar efectivamente en la OMC y proteger sus intereses en el comercio internacional.

- La liberalización del comercio puede tener un impacto negativo en el medio ambiente, fomentando las importaciones en el país de tecnologías y productos perjudiciales para el medio ambiente y la sobreexplotación de la diversidad biológica y contribuyendo al aumento de la producción de desechos, el crecimiento de los sectores extractivos y el agotamiento de los recursos naturales.

Olga Ponizova se refirió a los *problemas que los países de la CEI tienen al adherirse a la OMC*: no hay en la OMC un régimen especial para las economías en transición, en contra de lo que ocurre en la mayoría de las organizaciones internacionales, que reconocen la categoría de los países en transición además de las de los países desarrollados y en desarrollo. En consecuencia, en la mayoría de los casos las condiciones de adhesión para los países de la CEI son en gran medida condiciones apropiadas para países desarrollados y no se ajustan a las necesidades en materia de desarrollo peculiares de los países de la CEI. Por ejemplo, los compromisos de los países meridionales de la región, como Armenia, Kirguistán, Georgia y Moldova, que se adhirieron recientemente a la OMC, son equiparables a los compromisos de adhesión de los países desarrollados, y no de los países en desarrollo. Además, los países de la CEI no se benefician de los privilegios otorgados a los Miembros que se adhirieron a la OMC en el curso de la Ronda Uruguay. Con frecuencia se imponen a los países obligaciones que van más allá de lo requerido por la OMC. En algunos casos el proceso de adhesión está dominado por cuestiones políticas; a veces las condiciones propuestas no guardan relación con el comercio.

La escasa capacidad de los gobiernos para negociar la adhesión constituye otro problema. En primer lugar, es necesario que los Estados cuenten con personal capaz de negociar eficazmente con los Estados que ya son Miembros. Ese personal debe entender los acuerdos jurídicos y conocer los intereses comerciales y económicos de su país. Puede ser necesario un análisis económico significativo para preparar el memorando inicial en el que se describe el entorno comercial del país y los Estados han de tener la capacidad de preparar y gestionar las leyes y procesos necesarios para cumplir sus obligaciones comerciales. Todo ello requiere un elevado nivel de conocimientos y de capacidad en el país. Los problemas idiomáticos agravan aún más la situación: todos los documentos de trabajo están en inglés, idioma cuyo conocimiento está aumentando en la región, pero no con la rapidez suficiente. El ruso sigue siendo ampliamente utilizado en la región pero, a diferencia de lo que ocurre en el sistema de las Naciones Unidas, la OMC no utiliza el ruso como idioma de trabajo.

Se ha puesto de relieve que la inexistencia de un proceso de formación de coaliciones en la región aumenta las dificultades. La asistencia internacional no siempre responde a las necesidades que se derivan específicamente de una situación concreta



y se centra principalmente en cuestiones técnicas. Como consecuencia en particular de la adhesión a la OMC, se deja sentir la falta de conocimientos técnicos especializados y de investigaciones sobre cuestiones fundamentales relacionadas con temas de la OMC.

En general hay escasa conciencia entre los colectivos interesados respecto de las cuestiones relacionadas con la OMC, la adhesión y la condición de Miembros de esa organización, y sobre la posible influencia que la pertenencia a ella puede tener en un desarrollo sostenible. Algunos gobiernos mantienen consultas principalmente con empresas y expertos en lugar de incorporar a los debates a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros grupos de la sociedad civil.

Las ONG de la región tienen muy poca participación en los debates internacionales sobre cuestiones comerciales y están infrarrepresentadas en los principales foros mundiales sobre comercio internacional, como las conferencias ministeriales de la OMC, las conferencias de la UNCTAD y el Foro Público de la OMC. Ello se debe principalmente a la falta de fondos: muchas organizaciones y fundaciones internacionales apoyan la participación de ONG de los países en desarrollo, pero no consideran acreedoras a su asistencia a las ONG de Europa Oriental, el Cáucaso y Asia Central. Otro obstáculo es el que entrañan los problemas de visado. Olga Ponizova destacó que tres participantes de la Red sobre Comercio y Desarrollo Sostenible de Europa Oriental, Cáucaso y Asia Central, entre ellos un orador, no pudieron obtener un visado de Suiza, y no pudieron por tanto participar en este foro, a pesar de haber recibido ayuda financiera para asistir a él.

Olga Ponizova hizo suya la posición de la Red sobre Comercio y Desarrollo Sostenible de Europa Oriental, el Cáucaso y Asia Central sobre los requisitos previos para obtener los máximos beneficios de la adhesión a la OMC. Para ello, es preciso que los países:

- proporcionen condiciones de adhesión favorables (que contribuyan a un desarrollo sostenible, pero no reduzcan el margen de actuación para alcanzar objetivos económicos, sociales y ambientales urgentes);
- participen en la elaboración de normas comerciales multilaterales basadas en los intereses nacionales; y
- formulen una política nacional eficaz basada en el diálogo entre múltiples colectivos interesados.

La Red considera necesario que en el proceso de adhesión a la OMC y en la Ronda de Doha se reconozcan las dificultades y necesidades específicas en materia de desarrollo de los países de la región. También es importante aumentar el alcance y la calidad de los programas de creación de capacidad destinados a los países de la región, tanto los que se han adherido recientemente a la OMC como los que se hallan en proceso de adhesión, incluidos programas para los grupos de la sociedad civil. Es necesario fomentar el intercambio de conocimientos técnicos especializados e información dentro

de la región. También son necesarias investigaciones más centradas en los países sobre el comercio y el desarrollo sostenible. Son esenciales el apoyo de la sociedad civil y las iniciativas de las ONG sobre comercio y desarrollo sostenible. Habría que articular una participación más amplia de las ONG en los debates internacionales.

(b) Excmo. Sr. Muktar Djumaliev, Embajador, Representante Permanente de la República Kirguisa ante las Naciones Unidas/OMC

El embajador Djumaliev expuso la experiencia de su país en la OMC. Kirguistán fue el primer país de la CEI que se adhirió a la OMC, en diciembre de 1998. La adhesión del Kirguistán a la OMC suscitó críticas de algunos países de la CEI. Kirguistán ha contraído una serie de compromisos de carácter bastante liberal que han sido objeto de críticas y se han utilizado también como argumentos para justificar un largo y difícil proceso de negociación en la OMC.

No obstante, la adhesión relativamente rápida a la OMC se debió sobre todo al hecho de que en aquel momento Kirguistán tenía un régimen comercial liberal. El nivel medio de los aranceles de importación era inferior al 10 por ciento y no había restricciones a la exportación. Las subvenciones a la agricultura eran insignificantes. Era necesaria una rápida liberalización del sector de los servicios para atraer capital y tecnología extranjeros.

El proceso de adhesión a la OMC puso el comercio exterior de Kirguistán en conformidad con las normas internacionales. Kirguistán obtuvo además un acceso garantizado a los mercados de los Miembros de la OMC y fue reconocido como economía de mercado. A consecuencia de ello, por ejemplo, los Estados Unidos suprimieron la Enmienda Jackson-Venika, a la que estaba sujeta la República Kirguisa cuando formaba parte de la URSS.

Actualmente, los requisitos para la adhesión a la OMC son considerablemente más rigurosos. Los Miembros de la OMC piden a los solicitantes que asuman obligaciones de liberalización cada vez mayores. Por ejemplo, más del 50 por ciento de los productos que se importen en Ucrania gozarán de un régimen de franquicia arancelaria. A consecuencia de la adhesión a la OMC, el promedio ponderado de los derechos de importación en Georgia, Moldova y Armenia es inferior al 10 por ciento. Georgia está dispuesta a avanzar aún más de forma unilateral en sus esfuerzos de liberalización y se niega a sumarse a iniciativas destinadas a obtener regímenes preferenciales.

El Embajador Djumaliev se refirió a los obstáculos comerciales en los países de la CEI. Después de su adhesión a la OMC, el Kirguistán se enfrentó a medidas unilaterales y hostiles de restricción del comercio aplicadas por sus interlocutores comerciales de la CEI. La aplicación de esas medidas obedecía a varias razones:



- los países de la CEI tenían que terceros países inundaran sus mercados de productos a través del Kirguistán;
- los países de la CEI tenían que los requisitos liberales para la adhesión a la OMC aplicados a Kirguistán se convirtieran en una pauta informal para la adhesión a la OMC para el resto de los países de la CEI;
- los interlocutores comerciales de la CEI esperaban que Kirguistán, en su calidad de Miembro de la OMC, les impusiera su propio nivel de obligaciones en el contexto de las negociaciones bilaterales.

Inmediatamente después de la adhesión de Kirguistán, el Gobierno de Kazajistán adoptó medidas para reforzar sus servicios aduaneros e impuso aranceles del 200 por ciento a productos sensibles para Kirguistán, e hizo más estrictos los trámites aduaneros. Uzbekistán manifestó su preocupación con respecto a la adhesión de Kirguistán a la OMC, hizo más estrictos los procedimientos en frontera e incrementó los controles aduaneros en la frontera. En 2001, Ucrania, con la que Kirguistán tenía un régimen de libre comercio, impuso medidas unilaterales antidumping respecto de los productos de uno de los mayores fabricantes de bombillas eléctricas de la CEI: esta medida provocó enormes perjuicios tanto al fabricante como la economía nacional.

En la actualidad, muchas cuestiones que emergieron inmediatamente después de la adhesión de Kirguistán han sido tratadas en consultas celebradas a nivel multilateral o bilateral. Kirguistán consiguió que Ucrania suprimiera los derechos antidumping, y consiguió que esa supresión fuera una condición para la adhesión a la OMC. Kirguistán tiene hasta la fecha relaciones económicas con unas 100 naciones de la comunidad mundial, 74 de las cuales son Miembros de la OMC. A pesar de que en 1998-2001, tras su adhesión a la OMC hubo de enfrentarse a algunas dificultades en la esfera del comercio exterior, a partir de 2002 el volumen de intercambios comerciales de Kirguistán ha registrado un constante crecimiento.

Según las proyecciones de quienes se oponían a la adhesión de Kirguistán, la existencia de condiciones liberales en el sector de los servicios sería un obstáculo para el desarrollo: esa proyección ha resultado falsa en los ocho últimos años. Además, desde 2004 el sector de los servicios ha crecido de forma ininterrumpida y representa actualmente más del 35 por ciento del PIB. La predicción de que un entorno comercial liberal no sería propicio a la inversión extranjera tampoco se ha cumplido. Por el contrario, desde 2001 las inversiones han aumentado de forma continua, con un crecimiento espectacular en 2006-2007, y el volumen de IED ha superado los 200 millones de dólares EE.UU. Además, en 2008 Kirguistán prevé un crecimiento considerable de las inversiones, habida cuenta de los progresos alcanzados a raíz de los acuerdos políticos de alto nivel concluidos con Rusia sobre la financiación de proyectos de inversión en Kirguistán por valor de 1.000 millones de dólares EE.UU.

En 2000-2005, la parte de los ingresos correspondiente a los derechos de aduana (teniendo en cuenta un cierto estancamiento en 2002-2004) aumentó lenta, pero ininterrumpidamente. Hubo un aumento considerable de los ingresos por derechos de aduana en 2005. Además, en 2006-2007, los ingresos en concepto de derechos de aduana aumentaron en más del 50 por ciento.

Naturalmente, la condición de Miembro de la OMC no lleva en sí misma aparejados de forma automática efectos económicos positivos, y Kirguistán no es una excepción a este respecto. Después de la adhesión a la OMC, se constató que los productores nacionales no estaban preparados para realizar actividades de comercio exterior en el contexto del sistema multilateral de comercio. Después de haber obtenido el acceso *de jure* a los mercados, los productores nacionales tuvieron que enfrentarse *de facto* a rígidas normas y prescripciones internacionales con respecto a la certificación y calidad de los productos y a medidas sanitarias y fitosanitarias.

Uno de los beneficios más importantes de la adhesión de Kirguistán a la OMC consiste en que actualmente el país es parte de pleno derecho en las negociaciones de la Ronda de Doha que establecerá nuevas normas y procedimientos para la liberalización del comercio.

Muktar Djumaliev se refirió a los Miembros de la OMC que se han adherido recientemente. En su proceso de adhesión a la OMC, esos Miembros contrajeron una serie de compromisos rigurosos que no siempre pueden cumplir. En consecuencia, este grupo de países está negociando la reducción de sus compromisos dentro del proceso de la Ronda de Doha. La iniciativa del grupo plantea que no se adopten nuevos compromisos de reducción de los aranceles en lo que respecta tanto a los productos agrícolas como al AMNA. En relación con el AMNA, la propuesta consiste en reducir los aranceles con arreglo a una "fórmula suiza", como han propuesto los Estados Unidos y ha apoyado la UE: un método para calcular la tasa de reducción de los aranceles separadamente para los países desarrollados y los países en desarrollo.

El mejoramiento de las disposiciones sobre el fomento del comercio establecidas en los artículos VIII y X del GATT es también una de las principales cuestiones de las negociaciones. Esas normas abarcan la simplificación, armonización y transparencia de los procedimientos aduaneros y del tráfico en tránsito. En las conversaciones se aborda también la asistencia técnica para la modernización de los sistemas aduaneros y la utilización de normas y procedimientos comunes de despacho de la carga.

En el proceso de negociación de la Ronda de Doha, Kirguistán, Moldova y Armenia han conseguido establecer su propio grupo de países pequeños de bajos ingresos. Han conseguido también llegar a un acuerdo preliminar con los Miembros de la OMC para que los compromisos de reducción de los aranceles (tanto para productos agrícolas como para productos industriales) resultantes de la Ronda no se hagan extensivos a este grupo. El grupo de los Miembros de la OMC que se han adherido recientemente está tratando también de



conseguir las mismas condiciones, cosa que es bastante poco probable dado que la lista de Miembros de nueva adhesión sigue creciendo.

Muktar Djumaliev concluyó que la pertenencia a la OMC apoya, pero no garantiza, la expansión de las exportaciones, una rápida industrialización, el desarrollo tecnológico, el crecimiento económico o la mejora de las condiciones de vida. Para alcanzar esos objetivos es preciso que un país cuente con una política macroeconómica nacional eficaz y con mecanismos de mercado desarrollados. No obstante, no cabe duda de que Kirguistán está recibiendo ya beneficios derivados de su pertenencia a la OMC y seguirá recibéndolos en el futuro. El país no se enfrenta ya a prácticas comerciales desleales de Miembros de la OMC y la mayoría de las cuestiones contenciosas pendientes se resuelven en consultas bilaterales informales. Hay margen para una participación proactiva del sector privado, y esos actores deberían conocer sus derechos en el marco de la OMC y estar preparados para informar oportunamente al Gobierno de las eventuales violaciones de esos derechos.

A este respecto, la situación de Kirguistán es bastante satisfactoria. El sector privado está representado por la Asociación de Exportadores en la Comisión Interministerial del Gobierno y participa en la labor de formular las posiciones de negociación en la OMC. Los Miembros de la Comisión organizan talleres en política comercial de la OMC con participación de expertos internacionales de la Secretaría de esa organización. De esta forma, el Gobierno tiene una vigilancia constante sobre las cuestiones que entrañan problemas para los productores de Kirguistán y utiliza el mecanismo de solución de diferencias de la OMC para influir en las medidas de los interlocutores comerciales.

El Gobierno de Kirguistán debería defender de forma proactiva su posición negociadora en las negociaciones de la Ronda Uruguay dentro del grupo de pequeños países de bajos ingresos, por cuanto ello permitiría a Kirguistán adaptar su economía nacional a los nuevos acuerdos de la OMC una vez que termine la Ronda y garantizar el acceso a los mercados de los Miembros de la OMC en condiciones más favorables.

En el contexto regional, los países de la Comunidad Económica Euroasiática deberían coordinarse para establecer una posición común en la Ronda de Doha. Ello les permitiría beneficiarse de la condición de Miembro de Kirguistán. En tal caso, sus intereses en el proceso de la Ronda de Doha estarían representados por Kirguistán, como participante de pleno derecho en las negociaciones.

Una de las propuestas en favor de la Comunidad Económica Euroasiática podría ser la inclusión de reservas en el conjunto de documentos de la Ronda de Doha en el sentido de que todas las excepciones aplicables a los Miembros de la OMC de reciente adhesión se apliquen también a los países que se adhieran después de la terminación de la Ronda, lo que permitiría a los países de la Comunidad Económica

Euroasiática disponer de un período de gracia después de su adhesión a la OMC para cumplir los compromisos de la Ronda de Doha.

(c) Dimitry Lyakishev, Responsable de Política Comercial, Misión Permanente de la Federación de Rusia, Ginebra

Dimitry Lyakishev se ocupó de la situación y las perspectivas de la adhesión de Rusia. Destacó que Rusia había finalizado las conversaciones sobre el acceso a los mercados con todos los Miembros de la OMC interesados y que la Secretaría de la OMC estaba examinando los resultados de esas conversaciones. El Sr. Lyakishev dijo que la labor interna para poner la legislación de Rusia en conformidad plena con las normas de la OMC estaba en curso, y se habían ultimado cinco o seis leyes y reglamentos al respecto. Estas disposiciones legislativas tenían un alcance bastante concreto. La mayoría de ellas estaban destinadas a incrementar el grado de protección de los derechos de propiedad intelectual. Entre los próximos pasos, el grupo de trabajo sobre la adhesión de Rusia había tomado la decisión de seguir examinando todas las cuestiones pendientes a principios de noviembre.

Dimitry Lyakishev destacó también la importancia de la adhesión de Rusia a la OMC para la economía de toda la región de la Comunidad Económica Euroasiática, teniendo en cuenta la posición económica predominante de Rusia en la región y los vínculos económicos tradicionales entre los países de la CEI. Hay grandes posibilidades de crecimiento del comercio y la cooperación económica intrarregionales, y es evidente que ese crecimiento exige el desarrollo de la base jurídica pertinente, que por imperativos lógicos debería a su vez fundarse en las normas de la OMC. En primer lugar, algunos de los países de la región son ya Miembros de la OMC y han aplicado sus normas en su legislación nacional, y otros están intentando convertirse en Miembros de esa organización, por lo que les interesa llevar a cabo reformas. En segundo lugar, esas normas son universales y están internacionalmente reconocidas. En ese sentido, son muy importantes los futuros avances en la adhesión de Rusia a la OMC.

(d) Hassan Karimov, Instituto de Ciencias Empresariales y Servicios/Fundación de Apoyo a Iniciativas Civiles, Tayikistán

Hassan Karimov manifestó que no hay actualmente ninguna duda acerca de la conveniencia de que Tayikistán se sume a la OMC. La globalización se ha convertido en un proceso importante y la República no puede quedar aislada del resto del mundo. Lo más importante es que el hecho de formar parte del mercado global tenga las menores desventajas y las mayores ventajas posibles. Es importante examinar las condiciones, trámites, compromisos y concesiones que serán necesarios para que las condiciones de acceso sean equitativas, protegiendo al mismo tiempo los intereses nacionales y las características específicas del país.



Según el Sr. Karimov, entre los beneficios que obtendrá Tayikistán de la adhesión a la OMC destacan el trato NMF, el sistema de solución de diferencias y la incorporación a un régimen de regulación de las restricciones comerciales. Entre las desventajas previsibles destacan la reducción de la cuota de los productores locales en el mercado interno debida al aumento de la competencia, los desequilibrios de la balanza de pagos y los efectos inmediatos de la transición en el apoyo al Gobierno.

Hay interrogantes en torno a la situación exacta de Tayikistán al acceder a la OMC. La condición de Miembro exige compromisos específicos, cuya naturaleza y términos dependen de la situación en el momento de la adhesión. Tayikistán es uno de los países menos adelantados de la región cuyo PIB por habitante era en 2007 de 561 dólares EE.UU., lo que pone de manifiesto un pequeño crecimiento de su nivel en 2002, de 159,60 dólares EE.UU.

Tayikistán necesita minimizar los factores negativos y maximizar los positivos en relación con el acceso a la OMC, lo que ha de ser examinado en el plano nacional en las esferas política, económica y jurídica y en el plano externo al negociar con el Grupo de Trabajo de la OMC.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

El debate se centró en tres bloques principales de cuestiones:

- La cooperación en la región y la OMC.
- Consecuencias de la adhesión a la OMC y dificultades del proceso de adhesión.
- El papel de la sociedad civil en la política comercial.

Los participantes en la sesión debatieron la cuestión de los acuerdos comerciales regionales. Se preguntó si había ACR en la región. Los panelistas dieron una respuesta afirmativa. La Comunidad Económica Euroasiática constituye un proceso de integración regional destinado a acelerar la integración y a hacer más estrecha la interacción económica y política. La Comunidad está integrada por seis países: Rusia, Belarús, Kazajistán (desde 1995), Kirguistán (desde 1996), Tayikistán (desde 1998) y Uzbekistán (desde 2006). La Comunidad Económica Euroasiática se estableció inmediatamente después de la caída de la Unión Soviética. Cumple funciones relacionadas con el establecimiento de la frontera aduanera común de sus miembros, el establecimiento de aranceles, parámetros en materia de precios y otros componentes del mercado común.

Se formularon preguntas sobre la armonización de las normas de la OMC, la unión aduanera y la Comunidad Económica Euroasiática. Según Muktar Djumaliev, merece la pena esperar hasta que todos los países miembros se adhieran a la OMC. Tan pronto como alguno de ellos se convierta en Miembro de la OMC, Kirguistán iniciará el proceso de examen

de los aranceles con los Miembros de la OMC. Los participantes en el debate manifestaron que para evitar posibles conflictos, es conveniente adherirse primero a la OMC y negociar después el establecimiento de uniones económicas entre los países, fomentando el desarrollo de un mercado más libre en la región. Cuanto más próximas estén las posiciones de los países en el marco de la OMC, más fácil y rápida será su integración regional. Por ello, los miembros de la Comunidad Económica Euroasiática deberían coordinar sus condiciones de acceso a la OMC, con inclusión, entre otras cosas, de los niveles de los tipos arancelarios externos.

Los participantes analizaron también la importancia de una rápida adhesión a la OMC. Se acepta ampliamente en la región la idea de que el hecho de no pertenecer a la OMC entraña considerables desventajas, debido especialmente a la falta de oportunidades de participar en la elaboración de las normas del comercio internacional y a la falta de acceso al mecanismo de solución de diferencias. Algunos participantes preguntaron si Rusia tiene el propósito de adherirse a la OMC lo más pronto posible, ya que el país se enfrenta en el curso de las negociaciones sobre su adhesión a una serie de requisitos y que considera que algunos de esos requisitos son inaceptables, por lo que vacila en aceptar algunos de ellos. En respuesta a ello, se dijo a los participantes que Rusia seguiría adelante en el proceso de negociación. Dimitry Lyakishev manifestó que el problema no estriba en la adhesión de Rusia a la Organización, sino en las condiciones para la adhesión. Según un amplio grupo de colectivos interesados, las condiciones para la adhesión de Rusia y otros países deberían fomentar el desarrollo y no deberían limitar el margen de actuación para el logro de objetivos nacionales.

La cuestión de la influencia de la adhesión en la reducción de la pobreza despertó gran interés. Muchos expertos consideran que la liberalización del comercio es un importante factor de la aceleración del crecimiento y el aumento del nivel de vida.

¿Ha sido así en el caso de Kirguistán?

El Sr. Djumaliev dijo que resulta bastante difícil evaluar qué parte de la reducción de la pobreza podría atribuirse específicamente a la adhesión a la OMC. En general, una relación de intercambio equitativa en los mercados internacionales y el desarrollo del comercio constituyen condiciones adecuadas para la reducción de la pobreza en Kirguistán. Sin embargo, hasta ahora no ha habido repercusiones positivas claramente visibles de la liberalización del comercio en el mejoramiento de la situación en el país. Según Hassan Karimov, a largo plazo la adhesión de Tayikistán a la OMC incidirá positivamente en la reducción de la pobreza, pero hasta ahora las remesas de Rusia son el factor clave del crecimiento y según la valoración de los expertos internacionales las remesas representan el 36 por ciento del PIB. Olga Ponizova sostuvo que la liberalización del comercio no puede resolver automáticamente los problemas sociales y económicos de los países. Para luchar de forma eficaz contra la pobreza, es importante saber cómo se ha llevado a cabo la liberalización, en qué condiciones se ha adherido un



país a la OMC y en qué medida son eficientes las reformas nacionales subyacentes para respaldar esos esfuerzos.

Los participantes examinaron la cuestión de un período transitorio para el cumplimiento de los compromisos relacionados con la adhesión a la OMC y las dificultades que entraña. A Kirguistán se le concedió un período de transición, pero es importante señalar que en general la transición no fue difícil debido a que en el momento de la adhesión la economía del país había sido ya liberalizada en una medida sustancial. En el período de transición se plantearon dificultades para conseguir que todos los ministerios y organismos fueran conscientes de los compromisos y estuvieran en condiciones de cumplirlos. Durante ese período se estableció una comisión interinstitucional, cuyos miembros recibieron formación en Suiza y los Países Bajos. Actualmente, todas las comisiones funcionan bastante bien. Sin embargo, el Gobierno se enfrenta ahora a nuevos problemas, debido a las condiciones más rigurosas aplicables una vez que ha terminado el período de transición.

En el caso de Rusia, es demasiado pronto para analizar las dificultades que entraña un período de transición por dos razones. En primer lugar, los compromisos sólo surtirán efecto después de la adhesión. Con respecto a algunos compromisos se estipulan períodos de transición, pero sólo el tiempo dirá si esos períodos pueden facilitar la adaptación de la economía nacional a la nueva situación. En segundo lugar, el proceso de adhesión de Rusia a la OMC se prolonga cada vez más y la demora permitirá al país prepararse para desarrollar su actividad en el marco de las normas de la OMC.

En respuesta a la pregunta acerca de los acuerdos concretos cuya aplicación plantearía problemas especiales a Rusia, Dmitry Lyakishev dijo que entre los acuerdos más difíciles figuran los que no existen para otros Miembros de la OMC sino que se han inventado sólo para Rusia.

Los participantes analizaron los efectos de la adhesión a la OMC para la agricultura, un sector económico que reviste gran importancia para todos los países de la región. El Sr. Lyakishev dijo que Rusia no espera efectos negativos muy importantes para el sector. No se prevé que haya una disminución muy acusada del nivel de protección arancelaria. Los resultados de las negociaciones de Doha en curso sobre la reducción de los aranceles y de las subvenciones estatales a la agricultura pueden producir beneficios más importantes para la agricultura de los países. No obstante, los países de la región están todos ellos preocupados por las posibles consecuencias.

Los participantes en el debate dijeron que después de su adhesión a la OMC, Rusia se convertiría en un actor bastante influyente. Un participante preguntó a qué grupo determinado preveía Rusia unirse tras la adhesión, o si proyectaba establecer un grupo propio, por ejemplo un grupo con los países de la CEI. Según el representante de la Federación de Rusia, la respuesta a esta pregunta o es fácil. No obstante, muchos consideran que Rusia conseguiría equilibrar los intereses de

diferentes grupos en la OMC y organizar un diálogo positivo. Un representante de una organización no gubernamental señaló que los países de la región infravaloran la importancia de la formación de coaliciones en la OMC. Al mismo tiempo, las coaliciones establecidas sobre la base de posiciones comunes son un factor determinante de las negociaciones en la OMC. Por ello, los países de la región deberían dedicar más atención a los esfuerzos en esta esfera, y utilizar su adhesión a la OMC para proteger al máximo los intereses nacionales.

Los participantes en el debate se centraron especialmente en el papel de la sociedad civil en la formulación de las políticas comerciales y en la OMC. Destacaron el aumento de la influencia de la opinión pública en los países de la región en el último decenio, incluida su influencia en cuestiones relacionadas con la OMC. Por ejemplo, en Kirguistán se había establecido una comisión intergubernamental especial, en la que había representantes del sector privado y de la sociedad civil. No debería adoptarse ninguna medida sin la conformidad de esa comisión. Rusia ha seguido el mismo camino. Desde 2000, representantes del Ministerio de Desarrollo Económico de Rusia han organizado unas 600 reuniones sobre estas cuestiones con diversas asociaciones de exportadores, importadores y productores. Además, se celebran reuniones consultivas periódicas con la Unión de Industriales de Rusia y la Federación de Cámaras de Comercio de Rusia, representantes de instituciones de investigación y/o ONG.

No obstante, muchos consideran que la cooperación entre los gobiernos y la sociedad civil en cuestiones de política comercial sigue siendo claramente insuficiente. Es necesario intensificar los debates de política y conseguir una mayor participación de las ONG en el diálogo.

3. Conclusiones y camino a seguir

1. Deberían reconocerse en la OMC las dificultades y las necesidades específicas en materia de desarrollo de las economías en transición de Europa Oriental, el Cáucaso y Asia Central:

- Las condiciones de adhesión deberían contribuir al desarrollo sostenible y estar en consonancia con el nivel de desarrollo del país. Las negociaciones de adhesión deberían abordar cuestiones comerciales, y no deberían estar dominadas por factores políticos y de otra naturaleza.
- En el caso de los países de reciente adhesión, deberían tenerse en cuenta al negociar la liberalización dentro de la Ronda de Doha las medidas de liberalización anteriores a las negociaciones y la evolución actual. Debería concederse a los países de reciente adhesión un mayor margen de flexibilidad política del tipo del que se concede a los países en desarrollo y, en algunos casos, a los PMA y otros países en desarrollo vulnerables. Debería permitirse a esos países una flexibilidad especial,



incluida la exención de nuevas reducciones arancelarias con respecto a determinados productos clave de importancia vital para la seguridad alimentaria, la seguridad de los medios de subsistencia y el desarrollo rural que ya han sido liberalizados. Se exigirían además a los Miembros de reciente adhesión menores reducciones arancelarias y se les concederían plazos más largos para la aplicación.

2. Para obtener los máximos beneficios de la adhesión a la OMC, los países deben adoptar medidas adecuadas a nivel nacional:

- Los países en proceso de adhesión deberían tratar de conseguir, en la medida de lo posible, la incorporación de su interés nacional en materia de desarrollo sostenible a los acuerdos de adhesión a la OMC.

- Debería llevarse a cabo una evaluación cuidadosa de los costos y beneficios de la adhesión y de las consecuencias económicas, sociales y ambientales para el país con el fin de establecer posiciones nacionales sobre la OMC y políticas nacionales con el fin de obtener los máximos beneficios de la adhesión a la OMC y atenuar los posibles aspectos negativos. Ello debería hacerse sobre la base de debates con la participación de los diversos colectivos interesados.

- Es necesario identificar las medidas para reforzar la capacidad competitiva de la economía nacional y proteger a los productores nacionales durante el proceso de liberalización.

- Es necesaria una participación más activa en las negociaciones de la OMC. Deberían establecerse las posiciones del país sobre la base de los intereses nacionales mediante debates en los que participaran los diversos colectivos interesados.

- Una tarea fundamental consiste en la creación de capacidad de expertos nacionales en cuestiones de la OMC.

- Debería organizarse el intercambio de información y de experiencias entre los países en proceso de adhesión y los países de reciente adhesión (incluidos los países en desarrollo) sobre cuestiones relacionadas con la OMC.

- Sería conveniente que los países de la Comunidad Económica Euroasiática coordinaran sus posiciones tanto en relación con la adhesión a la OMC como dentro de la Ronda de Doha.

3. Para obtener los máximos beneficios de la adhesión a la OMC los países deberían adoptar medidas adecuadas a nivel nacional:

- Es necesario aumentar el alcance y la calidad de los programas de creación de capacidad y concienciación pública para los países de la región, de reciente adhesión o en proceso de adhesión, incluidos los programas destinados a grupos de la sociedad civil, con objeto de fomentar el intercambio de conocimientos técnicos especializados y de información en la región.

- Debería darse prioridad a fomentar más investigaciones centradas en la región y en los países sobre comercio y desarrollo sostenible.

- Para respaldar las iniciativas de la sociedad civil y de las ONG en relación con el comercio y el desarrollo sostenible, debería alentarse una mayor participación de las ONG de la región en los foros internacionales.

IV.

“El camino a seguir por el sistema multilateral de comercio”



A.

Seis décadas de cooperación comercial multilateral: el camino a seguir



Moderador

Sr. Alejandro Jara – Director General Adjunto, Secretaría de la OMC

Oradores

Sr. Patrick Low – Director de la División de Estudios Económicos y Estadística, Secretaría de la OMC

Sra. Celine Charveriat – Subdirectores de campañas, OXFAM International

Sr. Felix Peña – Experto comercial, Argentina

Profesora Ann Capling – Universidad de Melbourne

Organizado por

División de Estudios Económicos y Estadística de la OMC

Informe redactado por

División de Estudios Económicos y Estadística de la OMC

Miércoles, 24 de septiembre de 2008 – 14.00 - 16.00 h



Resumen

El tema de este panel se basó en parte en el Informe sobre el Comercio Mundial 2007 de la Secretaría, titulado "Seis decenios de cooperación comercial multilateral: ¿Qué hemos aprendido?". En sus más de 380 páginas, el informe de la Secretaría analizaba la génesis y la evolución del sistema multilateral de comercio, con especial atención a los logros y los desafíos.

El informe comienza con un examen de los fundamentos conceptuales y teóricos de la importancia de la cooperación internacional, desde una perspectiva multidisciplinaria. Acto seguido, se estudian varios logros del sistema y los desafíos con que se enfrenta. Entre las cuestiones examinadas se encuentran el papel de la OMC en el fomento del acceso a los mercados, la evolución del sistema de solución de diferencias, la dificultad de dar cabida a Miembros diversos, con especial hincapié en la participación de los países en desarrollo en el sistema, y los retos del regionalismo. Asimismo, se presentan observaciones provisionales sobre cómo ha evolucionado el programa de negociación y elaboración de normas de la OMC a lo largo de los años, y se plantean cuestiones en cuanto a la forma de elaborar los programas en el futuro.

En esta sesión los panelistas profundizaron en el debate y analizaron sistemáticamente los desafíos con que se enfrenta hoy el sistema de comercio, y los desafíos para los próximos años. Su atención se centró sobre todo en la adopción de decisiones en la OMC, la participación de los países en desarrollo y la gestión del regionalismo.

1. Intervenciones de los panelistas

Alejandro Jara, Director General Adjunto de la OMC, actuó de moderador. En su introducción, el Sr. Jara señaló que esperaba que los debates trataran sobre todo de las perspectivas futuras. Subrayó que la OMC se encuentra en una encrucijada en la que coinciden la terminación de la Ronda de Doha y las rápidas transformaciones que está experimentando el mundo. Destacó que nos encontramos en una etapa decisiva de las relaciones comerciales internacionales.

Las intervenciones de los panelistas se basaron en las preguntas del moderador; a continuación se celebró una sesión de preguntas y respuestas.

(a) Patrick Low, Director de la División de Estudios Económicos y Estadística, Secretaría de la OMC

Patrick Low inició su intervención haciendo hincapié en los desafíos fundamentales con que se enfrenta la OMC, entre los que señaló los siguientes: la gestión de las relaciones comerciales entre sus Miembros, cuyo número y diversidad van en aumento; la respuesta al regionalismo, y las cuestiones relacionadas con la toma de decisiones y la manera en que se establece el programa de trabajo de la OMC.

Acto seguido, abordó las razones por las que los países consideran que les interesa cooperar. Señaló que el conocimiento de la historia es necesario para avanzar con éxito. En la segunda mitad del siglo XIX la cooperación comercial internacional experimentó un auge, pero en la primera mitad del siglo XX la tendencia se invirtió: las economías se contrajeron, los acuerdos de cooperación se vinieron abajo, la política comercial se caracterizó en muchas ocasiones por su proteccionismo y los países acabaron declarándose la guerra. Las lecciones extraídas de ese período sirvieron de acicate a los líderes de la posguerra para elaborar acuerdos de cooperación económica que aumentasen la estabilidad. Dentro de este enfoque se reconocía implícitamente la necesidad de instituciones como el GATT/OMC para sostener la estabilidad económica.

El Sr. Low destacó que las motivaciones para cooperar varían de un país a otro. Si se quiere que los esfuerzos de cooperación tengan éxito, los paquetes de negociación deben incluir algo para cada uno de los interesados. Si una parte no lo entiende así, perderá interés en llegar a un acuerdo. Además, incluso los acuerdos positivos pueden resultar frágiles e incompletos, en el sentido de que las partes negociadoras no se hayan puesto enteramente de acuerdo sobre todos los detalles. Era importante respaldar los acuerdos, y la comunidad internacional debía trabajar con este objetivo.

Había que dar prioridad a las siguientes cuestiones para que los acuerdos tuvieran éxito: los cambios en la relación de poder, la búsqueda de coincidencias en los objetivos, los costos de transacción que llevan aparejados los cambios, el tamaño de los diversos grupos y las consecuencias de la cooperación internacional para la distribución.

(b) Celine Charveriat, Directora Adjunta de Promoción, Oxfam International

En lo que se refiere a la liberalización del comercio, Celine Charveriat señaló que en los últimos 60 años el GATT y la OMC han obtenido resultados modestos en esta esfera. Nos enfrentamos a las mismas cuestiones que en el decenio de 1950, cuando los países en desarrollo plantearon los asuntos de política comercial que les preocupaban, como el acceso preferencial a los mercados, el trato especial y diferenciado, las restricciones de la balanza de pagos y la cuestión de la erosión de las preferencias. Destacó que la mayoría de las cuestiones siguen planteadas, porque la OMC se ha mostrado incapaz de resolverlas.

Las crisis energéticas, la subida del precio de los alimentos, el cambio climático y la geografía del comercio están cambiando la dinámica de las negociaciones comerciales y poniendo en cuestión la pertinencia de la Ronda de Doha. Citó un artículo del Financial Times titulado "Multilateralism not dead as a Doha" (Doha ha muerto; el multilateralismo, no), del 30 de julio de 2008, en el que se señala que Doha refleja la situación mundial de finales de los años noventa, cuando los precios de los alimentos eran bajos, el interés en el



calentamiento global era mínimo, y los Estados Unidos y la Unión Europea tenían bastante más poder económico que China, la India y el Brasil.

En cuanto al futuro, la comunidad internacional podía reiniciar una ronda de negociaciones para “salvar a la OMC de Doha”. Subrayó que cuanto más se prolonga la ronda, menos pertinente parece. Sin embargo, si se siguiese esa opción, se perderían los logros de la ronda y un nuevo mandato podría verse igualmente bloqueado. En cualquier caso, la voluntad política es clave para abordar las reformas.

(c) Félix Peña, Experto Comercial, Argentina

El proceso de formulación de la política comercial difiere de un país a otro, y depende de factores culturales, entre otros. Como las actividades y los problemas económicos se han globalizado, cada país debe encontrar estrategias para actuar y reaccionar frente a esas circunstancias globales, teniendo en cuenta sus intereses nacionales propios. En este sentido, la OMC ha desempeñado un papel importante. Alabó la mejora realizada por la OMC en materia de transparencia y difusión de la información.

Subrayó que las normas son la única manera de convivir pacíficamente; sin embargo, era necesario actualizarlas regularmente. La propia OMC, una organización basada en normas, también necesita actualizar permanentemente sus reglas y procedimientos de trabajo.

Señaló que los cambios experimentados por el sistema internacional, tanto en el sector financiero como en el comercial, no tienen precedentes, e hizo un llamamiento para que se ajuste el sistema comercial a las nuevas realidades, por ejemplo adaptando los acuerdos económicos preferenciales. La proliferación de acuerdos económicos preferenciales en los últimos años ha suscitado dudas acerca de las relaciones comerciales, en la actualidad y en su probable evolución futura. Había que tomar medidas para garantizar la no discriminación y la transparencia del sistema financiero. Asimismo, recomendó la creación de un organismo independiente encargado de evaluar la repercusión de los acuerdos comerciales preferenciales.

(d) Ann Capling, Profesora de la Universidad de Melbourne

A lo largo de los años, la OMC ha hecho mucho por responder a las críticas de que es objeto por su carácter excluyente y la falta de transparencia de su procedimiento de toma de decisiones, pero la Profesora Capling observó que es importante repensar cómo están estructuradas las negociaciones, y reconsiderar el concepto del todo único. Subrayó que los principios del consenso y el todo único se han convertido en un obstáculo para elaborar el programa de trabajo.

Recomendó posibles soluciones, como una reforma organizativa, la introducción de un sistema de voto o la reintroducción de la flexibilidad que caracterizó el proceso de adopción de decisiones antes de la ronda Uruguay, basado en

una masa crítica. El enfoque de la masa crítica implica que no es imprescindible que todos los Miembros contraigan compromisos en un sector concreto de políticas. Entre los criterios relativos a un enfoque basado en la masa crítica para definir el programa de trabajo se encuentran la necesidad de identificar un beneficio para el bienestar global, el respeto del principio de no discriminación y la necesidad de tener explícitamente en cuenta los efectos de la elaboración de normas en la distribución de los ingresos. Por último, la oradora informó a los asistentes de que un reciente examen gubernamental de la política comercial australiana recomendaba la inclusión de la idea de la masa crítica en el programa de trabajo de Australia después de Doha.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

La mayor parte de las preguntas y observaciones de los presentes se refieren a los desafíos futuros a que se enfrenta el sistema de comercio, cuestiones relacionadas con la adopción de decisiones y el programa de trabajo y la reforma de la OMC.

En relación con la reforma y el programa de trabajo de la OMC, las principales intervenciones hicieron referencia a la imposibilidad de estructurar y encauzar un debate entre 153 Miembros de un modo que permita alcanzar un consenso. En general se planteó la necesidad de reformar el proceso de adopción de decisiones.

En su respuesta a esas intervenciones, la Profesora Capling destacó las consecuencias para las negociaciones multilaterales del proceso de adopción de decisiones basado en el todo único. Esa práctica ralentiza el ritmo de las negociaciones y la elaboración del programa de trabajo. Para evitar esos problemas en el futuro, volvió a hacer hincapié en la introducción del concepto de toma de decisiones basada en una “masa crítica”, o sea que las decisiones las tomaría un grupo de países que representase una proporción crítica de los Miembros de la Organización.

Patrick Low profundizó en este tema, recalcando la necesidad de que ese mecanismo de adopción de decisiones sea automático para evitar los problemas que surgen cuando un Miembro pretende beneficiarse de los acuerdos sin contrapartida.

Celine Charveriat añadió que las decisiones adoptadas mediante el consenso y el todo único en las negociaciones multilaterales entrañan costos pecuniarios no desdeñables para los pequeños países pobres, que no suelen beneficiarse directamente de esos acuerdos.

Félix Peña señaló que los problemas de la Ronda son resultado, en lo esencial, de la creciente dificultad para alcanzar un consenso sobre cuestiones cada vez más abundantes entre un número creciente de partes interesadas. Por tanto, es posible que el formato de negociaciones sobre múltiples temas que conducen a un todo único no sea la mejor opción para el futuro de la OMC.



La importancia de las normas y del sistema basado en normas fue otro tema recurrente del debate. El Sr. Peña señaló que es preciso consolidar el sistema multilateral basado en normas, máxime teniendo en cuenta la posibilidad de que aumente el proteccionismo. Subrayó que la función normativa de la OMC constituye la mayor aportación posible del sistema global al interés público.

Patrick Low subrayó que el sistema basado en normas transparentes y en el Mecanismo de Solución de Diferencias sigue siendo el mejor, especialmente para los países en desarrollo pequeños.

En relación con el regionalismo, la Profesora Capling señaló que debe verse como un complemento y no como un sustituto del multilateralismo, y abogó por mejorar las normas que rigen la relación entre ambos.

Celine Charveriat señaló que para aumentar la eficacia hace falta elevar el grado de cumplimiento en lo relativo a las notificaciones, y mejorar, hacer más eficaz y dar más poder al Órgano de Solución de Diferencias, facilitando el acceso a éste de los países en desarrollo más débiles.

3. Conclusiones y camino a seguir

La sesión aportó mucha información y puso de manifiesto que las instituciones dependen considerablemente de los precedentes, y que cambiar su objetivo o su estructura es muy difícil. Pero podría haber precedentes de un proceso decisorio basado en una masa crítica en el sistema de la OMC. Hubo consenso en cuanto a la necesidad de adaptar el sistema de comercio a nuevas realidades con una mayor voluntad política.

En la sesión hubo un acuerdo general sobre la necesidad de que el sistema de comercio actual aborde las cuestiones siguientes: la necesidad de mejorar la gestión de la elaboración del programa de trabajo, la adopción de decisiones y la participación en el comercio mundial, y la necesidad de comprender y responder a la relación cada vez más compleja entre el sistema multilateral y el creciente número de relaciones comerciales preferenciales.

Los nuevos líderes mundiales deberían aprovechar colectivamente la oportunidad de situar a la OMC en una dirección en la que pueda recobrar el impulso perdido. Más de seis años y medio de experiencia sugieren que es fundamental reformar el sistema de comercio.

B.

Adecuar la futura política comercial a la futura realidad comercial



Moderadora

Sra. Jacqueline Coté – Cámara de Comercio Internacional (CCI)

Oradores

Sr. Knut R. Sørli – Director Adjunto de Asuntos Internacionales y Política Comercial de la Confederación de Empresas de Noruega (NHO)

Sr. Gregor Kündig – Miembro de la Junta Directiva y Encargado de los Asuntos Internacionales de Economiesuisse

Sr. Alexander Capri – Socio y Director Regional del Departamento de Comercio y Cuestiones Aduaneras de Asia de KPMG

Sr. Fredrik Erixon – Cofundador y Director del Centro Europeo de Economía Política Internacional (ECIPE)

Organizado por

ECIPE y CCI

Informe redactado por

Lucy Davis – ECIPE

Miércoles, 24 de septiembre de 2008 – 16.15 - 18.15 h



Resumen

En un momento en que el nivel de confianza en la capacidad de la OMC para producir una política comercial significativa es muy bajo y se pone en cuestión su futuro, esta sesión trató de volver a centrar la atención en las necesidades prioritarias de los comerciantes del mundo para asegurar la pertinencia futura de la Organización.

La sesión abordó la cambiante realidad del sistema mundial de comercio y examinó si la política comercial mundial está evolucionando al mismo ritmo. La creciente fragmentación de las cadenas de producción en particular lleva a preguntarse si la política comercial negociada hoy será pertinente para las necesidades futuras de las actividades empresariales a escala mundial. En el centro de la formulación de la política comercial debería estar la facilitación del comercio transfronterizo de las empresas. El punto de vista de las empresas estuvo representado en la sesión por el Director Regional del Departamento de Comercio y Cuestiones Aduaneras de Asia de KPMG, así como por otras dos asociaciones empresariales europeas.

Las cuestiones abordadas fueron las siguientes:

- *¿Cómo afecta la fragmentación de las cadenas de producción a las necesidades empresariales a escala mundial?*
- *¿Cuáles son los obstáculos más significativos a que se enfrentan las cadenas de producción globales y cómo deberían responder los responsables de las políticas?*
- *¿Qué pertinencia tiene la OMC para las empresas? ¿Está respondiendo la Organización como debería?*
- *En resumidos términos, ¿están tocando la misma partitura las empresas y la OMC?*

Se llegó a la conclusión de que estas preguntas no sólo son inevitables, sino que pueden ayudar a los negociadores en la OMC a orientarse a través del creciente número de cuestiones que se están planteando, centrándose en lo que reviste importancia práctica para las empresas actuales desde el punto de vista económico y político. Sin embargo, hay una cierta discrepancia entre la política comercial de la OMC y la logística del comercio. Existe el peligro real de que la OMC deje de ser pertinente a corto plazo si no responde a los cambios en la realidad y las necesidades de las empresas.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Knut R. Sørli, Director Adjunto de Asuntos Internacionales y Política Comercial de la Confederación de Empresas de Noruega (NHO) y Miembro de la Comisión sobre políticas de comercio e inversiones de la CCI

¿Cuáles son las prioridades de las empresas en la estructura del comercio mundial de hoy, y cómo se relacionan con las prioridades de la política comercial?

El Sr. Sørli abordó las complejas cuestiones a que deben hacer frente las empresas de todo el mundo a la hora de determinar, en primer lugar, cuáles son realmente sus necesidades prioritarias en lo que a la política comercial se refiere y, en segundo lugar, cuál debe ser su relación con la OMC. Su intervención se articuló en torno a cinco puntos principales.

En primer lugar, no es sencillo establecer las prioridades. Las empresas tienen prioridades comerciales diferentes en función de los sectores y los países. Además, es posible que no sepan qué es lo que abarca la expresión “política comercial”, que se ha hecho extensiva a áreas nuevas que van desde los obstáculos en la frontera hasta los obstáculos pasada la frontera. Esto ha hecho de la política comercial una cuestión más compleja y sensible. En todo caso, lo que está claro es que estamos asistiendo a una globalización de las empresas. Las políticas nacionales afectan a las actividades de esas empresas, que para tener éxito necesitan un sistema de comercio mundial que funcione adecuadamente.

En segundo lugar, tras siete años de negociaciones comerciales multilaterales es comprensible que la comunidad empresarial esté cansada de la OMC. Puede que sea difícil motivar a las empresas y convencerlas de que los resultados están a la vuelta de la esquina. Esto ha llevado a algunos a sostener que la OMC debería centrarse en la elaboración de normas y prestar menos atención al acceso a los mercados, ya que con el sistema actual es ilusorio esperar novedades significativas en el acceso a los mercados de mercancías o servicios.

En tercer lugar, pese a la conclusión precedente la OMC sigue siendo muy importante para las empresas. Aunque se mueve con gran lentitud, no sigue el ritmo del proceso de globalización y aún no ha ofrecido resultados, necesitamos normas globales que permitan obtener y asegurar realizaciones, de modo que el sistema de comercio ofrezca previsibilidad y un comercio más libre. La manera más eficaz de liberalizar el comercio es, sin duda alguna, la vía unilateral. Sin embargo, este método entraña el riesgo de un retroceso a posiciones anteriores en momentos de crisis. Ahí reside el valor de la OMC.

En cuarto lugar, la vía bilateral ha ganado popularidad en los círculos políticos y empresariales en los últimos años. Pero los acuerdos comerciales preferenciales de carácter bilateral tienen algunas carencias importantes, como las muchas excepciones al libre comercio y las normas de origen diferentes. Es preciso disciplinar mejor esos acuerdos a través de la OMC.

En quinto lugar los resultados de Doha serán modestos, en el mejor de los casos. Tras la conclusión de la Ronda de Doha

habrá llegado la hora de que los Miembros de la Organización inicien una reflexión sobre el funcionamiento del sistema de la OMC. En un momento en que aumenta el proteccionismo comercial, incluida la protección de las inversiones, la protección verde y la protección mediante obstáculos no arancelarios, e incluso se oyen nuevas sugerencias de incluir las normas fundamentales del trabajo en el programa de trabajo posterior a Doha, es aún más importante contar con un sistema mundial de comercio que funcione y que pueda hacer frente a esos nuevos desafíos.

(b) Gregor Kündig, Miembro de la Junta Directiva y Encargado de los Asuntos Internacionales de Economiesuisse y Miembro de la Comisión sobre políticas de comercio e inversiones de la CCI

La fragmentación de las cadenas de producción: una evolución del comercio mundial

El Sr. Kündig empezó su intervención exponiendo una visión de conjunto de la evolución del comercio en el siglo pasado.

El rápido avance de la globalización en los últimos años ha suscitado mucha atención, pero la globalización en sí misma no es nueva. El proceso de integración económica internacional lleva decenios en marcha. Por ejemplo, Europa ya importaba cacao de Ghana y otros países africanos y latinoamericanos en el siglo XIX. En los últimos años, la división del trabajo se ha visto facilitada por la mayor apertura de las políticas económicas, la liberalización del comercio en un número creciente de países y los progresos técnicos en el transporte y las comunicaciones.

En la actualidad, la "cadena de valor" de cualquier actividad empresarial -el valor añadido por diversos procesos o actividades en cada etapa de producción- es a menudo verdaderamente mundial. Es algo lógico para las empresas, que continuamente tratan de aumentar la eficiencia a medida que la creciente competencia en los mercados internos e internacionales les obliga a reducir costos. Más de la mitad de las importaciones de manufacturas del mundo son productos intermedios, como productos primarios, piezas y componentes y productos semiacabados. La proporción de productos intermedios importados en relación con los productos intermedios de producción nacional en los países industrializados varía de menos del 10 por ciento, en el caso del Japón y los Estados Unidos, hasta el 40 por ciento o más en países como Austria, los Países Bajos, la República Checa, Bélgica, Suiza e Irlanda.

Las empresas multinacionales desempeñan un papel importante en las cadenas de valor globalizadas. El comercio transfronterizo entre empresas multinacionales y sus filiales -comúnmente denominado comercio intraempresarial- representa una parte importante del comercio internacional de mercancías.

Cabe ilustrar estas consideraciones generales con dos estudios monográficos sobre actividades transfronterizas de la cadena de suministro, presentados el año pasado por la

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en un seminario celebrado en Tokio.

Un estudio sobre Microsoft en Egipto puso de manifiesto que los interlocutores egipcios se han visto muy beneficiados por su asociación con Microsoft, que están aprovechando para crecer en el mercado de los países del Golfo. Se trata de un mercado grande y que, hoy por hoy, no dispone de recursos humanos con las calificaciones y los conocimientos necesarios para llevar a cabo todos los proyectos de tecnologías de la información actualmente en marcha. Microsoft se beneficia de esta relación con sus interlocutores, ya que puede encontrar empresas de confianza para hacer el trabajo a los niveles de exigencia que aplica en todo el mundo.

En México, proveedores de primer nivel de Volkswagen, como FTE Mexicana y Johnson Controls, han ayudado a proveedores de segundo nivel a mejorar la calidad mediante la certificación, a fin de introducirse o permanecer en la cadena de valor mundial de Volkswagen. Para estos proveedores era difícil cumplir requisitos de calidad más exigentes que las normas locales. Esos proveedores de primer nivel se consideran un factor clave para Volkswagen, ya que su contribución a la reducción de costos y a la mejora de los productos y procesos es esencial para la competitividad de la industria del automóvil.

A continuación se exponen algunas conclusiones sobre cómo deben adaptarse las políticas comerciales para contribuir eficazmente a establecer nuevas cadenas de producción y fortalecer las que ya existen.

- Deben examinarse las prescripciones de seguridad introducidas recientemente, que son un lastre cada vez mayor para el comercio internacional. El problema de la proporción marginal del comercio mundial que entraña un riesgo puede abordarse de manera más eficaz con medidas específicas de evaluación del riesgo.
- Es preciso simplificar, armonizar o abolir completamente las normas de origen.
- Hay que aprovechar los progresos logrados hasta la fecha en materia de facilitación del comercio. La clave reside en simplificar los controles en la frontera, algo muy importante para las cadenas de suministro, en las que los plazos son un factor determinante.
- Es necesario examinar las normas de la OMC sobre la progresividad arancelaria.
- Hay que combatir más rigurosamente la persistencia del proteccionismo en el comercio de servicios.

(c) Alexander Capri, Socio y Director Regional del Departamento de Comercio y Cuestiones Aduaneras de Asia de KPMG

La política comercial y la gestión aduanera: cómo responder a los desafíos de las empresas



El Sr. Capri aportó experiencia de primera mano sobre los problemas a que se enfrentan los comerciantes de Asia, relacionados sobre todo con la existencia de leyes nacionales complejas y normas incongruentes en acuerdos de libre comercio que se solapan entre sí. Centró su intervención en cuatro cuestiones principales que afectan a las empresas, a saber:

- *Normas de origen:* Determinar el país de origen de un artículo puede ser difícil en el mundo actual de cadenas de producción fragmentadas, especialmente si los diferentes acuerdos de libre comercio tienen normas diferentes sobre la "transformación sustancial", es decir, en qué país tuvo lugar un cambio significativo en la descripción y el uso del producto. Esto hace difícil y caro para las empresas (especialmente las más pequeñas) seguir el rastro de los productos y validar su cumplimiento de diferentes normas de origen, lo que requiere procedimientos administrativos y contables sofisticados.
- *Clasificación arancelaria:* Las designaciones de productos publicadas por la Organización Mundial de Aduanas (OMA) en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías son técnicas, complejas y a menudo están sujetas a interpretaciones diferentes, de modo que, por ejemplo, es difícil saber si un cuchillo del ejército suizo debe clasificarse como lente de aumento, cortador de papel o bolígrafo.
- *Política de competencia:* Se incluye con frecuencia en las negociaciones de los acuerdos de libre comercio. Sin embargo, esos acuerdos pueden obligar a algunos países (en particular, países en desarrollo) a adoptar leyes sobre la política de competencia para las que sus economías aún no están preparadas.
- *Facilitación del comercio:* Los problemas de la facilitación del comercio, más que los obstáculos aduaneros, son la principal rémora para las pequeñas y medianas empresas. La UNCTAD calcula que en una transacción aduanera participan entre 20 y 30 personas diferentes, se tramitan 40 documentos y se repiten los mismos datos varias veces. Por lo tanto, es muy necesario simplificar y agilizar los procedimientos en todo el mundo.

Como la OMC aún no ha respondido de manera efectiva a ninguna de estas cuestiones, no resulta muy pertinente para el día a día de la actividad empresarial en Asia. Mientras tanto, la maraña de tratados de libre comercio asiáticos sigue creciendo y complicando aún más las cuatro cuestiones señaladas.

(d) Fredrik Erixon, Cofundador y Director de ECIPE

¿Qué debe ocurrir en la OMC para que se mantenga la adecuación de la política comercial a la realidad comercial?

El Sr. Erixon expuso tres cuestiones principales.

En primer lugar, la globalización actual habría sido imposible sin la liberalización multilateral del comercio impulsada por el GATT, y en la actualidad por la OMC. El principio de no discriminación promovido por esas organizaciones ha sido indispensable para aumentar la integración mundial entre productores y consumidores.

En segundo lugar, ello hace que el comercio mundial se encuentre en una forma excelente, pero no así el sistema mundial de comercio. De hecho este sistema está a punto de perder toda importancia, ya que está desconectado del mundo empresarial actual. Esta disparidad puede poner en peligro todos los beneficios del sistema de comercio creado en la posguerra. Por ejemplo, los ciclos de producción de las empresas son cada vez más breves, mientras que las rondas comerciales son cada vez más largas; los productos que no están (bien) cubiertos por la OMC, como la energía o los servicios, representan un porcentaje cada vez mayor del comercio mundial, y lo que tira de la economía mundial es de modo creciente la innovación basada en las inversiones, más que el comercio.

En tercer lugar, ¿qué hay que hacer? A corto plazo asistimos al fin de la era de la gran liberalización del comercio promovida por la OMC. Pero eso no quiere decir que la OMC haya quedado obsoleta. De lo que se trata ahora es de "salvar a la OMC de Doha". Para aumentar la eficacia futura de la OMC, las prioridades deberían ser las siguientes:

- Actualizar el programa de trabajo incluyendo normas más útiles que aborden los instrumentos de defensa comercial, las subvenciones, los actuales desequilibrios por cuenta corriente o la reglamentación ambiental.
- Un programa de liberalización más eficaz: es preciso concertar alianzas para impulsar la liberalización, utilizando un enfoque sectorial.
- Reformas de gobernanza: hay que repensar la estructura institucional y el papel de los Miembros.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Los debates se centraron en las necesidades de las empresas y en la responsabilidad que tienen de hacer presión en favor de procedimientos de elaboración de normas que sean más eficaces, así como en recomendaciones para el futuro de la OMC.

i) Necesidades de las empresas

Las empresas se están preguntando por qué la OMC ha trasladado toda su atención a las negociaciones sobre la agricultura. Hay quien se refiere a la OMC como "Organización Mundial de la Agricultura". En servicios de

sectores en alza y entre las pequeñas y medianas empresas, en particular, se ha expresado cierta frustración por la falta de progresos en la OMC, por los desacuerdos en la agricultura y por lo que se percibe como una falta de preocupación por otras cuestiones. Para las pequeñas y medianas empresas, un aspecto clave es la previsibilidad y la seguridad jurídica de las normas internacionales del comercio. La OMC debe considerar urgente esta cuestión. La "maraña" de normas de acuerdos de libre comercio que se solapaban entre sí, por ejemplo, y las repercusiones comerciales consiguientes, son precisamente la razón por la que las empresas deberían estar convencidas de que la OMC no es irrelevante, sino pertinente.

Pese a la labor técnica de armonización de las normas de origen no preferenciales realizada en la Organización Mundial de Aduanas, los Miembros de la OMC aún no han sido capaces de encontrar una solución a varias cuestiones políticas que son necesarias para completar esas normas, lo que sería útil para las empresas.

Se sacó a colación un ejemplo europeo. En un estudio reciente, la industria de los servicios en Suecia señaló el modo 4 y la reglamentación nacional como las dos cuestiones más importantes para el crecimiento futuro del sector. Por ahora la OMC no cubre adecuadamente ninguno de esos dos sectores, aunque actualmente los servicios son la base del crecimiento económico futuro en la mayoría de las grandes economías del mundo.

Así pues, las empresas están perdiendo interés en la OMC, por lo que es necesario analizar cómo puede reavivarse este interés. Sin embargo, si las empresas no apoyan a la OMC, ¿qué futuro le espera a la Organización? Esto hace que nos preguntemos cuáles son las responsabilidades que deben asumir las propias empresas globales para que la OMC pueda seguir siendo pertinente.

ii) Responsabilidades de las empresas

Uno de los principales problemas de la participación de las empresas es que tienden a dar por descontado los compromisos de liberalización, presuponiendo los tipos arancelarios y restando importancia a la necesidad de presionar a los gobiernos para que garanticen el cumplimiento efectivo de las normas de la OMC. Esta actitud no se debe tanto a que desconozcan su importancia como a la necesidad de los inversores y los decisores de las empresas de adoptar decisiones empresariales efectivas.

La comunidad empresarial debe reconocer la importancia de la previsibilidad que permiten los aranceles consolidados. De ese modo, podría trasladarse a los gobiernos la necesidad de atribuir prioridad económica a las consolidaciones arancelarias multilaterales a través de la OMC.

Sin embargo, también hay que reconocer que no es un proceso sencillo. Aunque las normas sobre consolidación aumentan la previsibilidad, las empresas también desean que las negociaciones comerciales proporcionen un mayor acceso a los mercados, en vez de la mera aplicación de los niveles actuales

de acceso. Por consiguiente, es posible que sean reacias a insistir demasiado en las normas sobre consolidación, por temor a desincentivar una mayor apertura de los mercados.

3. Conclusiones y camino a seguir

En la sesión se planteó toda una serie de cuestiones importantes para la comunidad empresarial global, que en su mayoría no parecen estar siendo abordadas con eficacia por la OMC. El resultado es que las empresas y los comerciantes sienten las negociaciones comerciales multilaterales como algo cada vez más ajeno a ellos. La mayor parte de las cuestiones pueden reducirse a temas relacionados con la logística comercial, la facilitación del comercio y las normas y la reglamentación nacionales. Más que debatir la reforma estructural, lo que hizo la sesión fue plantear una serie de temas prioritarios a los que la OMC podría prestar atención especial el año próximo:

- Casi se ha completado un acuerdo sobre facilitación del comercio en la Ronda de Doha, que sería enormemente beneficioso para las empresas y para el comercio mundial en general, según las previsiones económicas. ¿Por qué no poner término primero a esta cuestión con carácter prioritario, firmar el acuerdo y luego pasar a otros temas? Ello daría un gran impulso al comercio mundial y restablecería la confianza en la capacidad de la OMC.
- Una reforma sencilla de los procedimientos antidumping también beneficiaría a los productores y sería relativamente fácil de acordar. En la actualidad, a los productores se les comunican las medidas sólo un par de semanas antes (o a veces incluso días) de que entren en vigor. Esto deja poco tiempo para adaptar los procedimientos de trabajo de manera adecuada. Sería positivo, en particular para los importadores que los avisos se hicieran con más antelación.
- A nivel más general, la OMC podría ganar en eficacia y en atractivo para las empresas si se incluyese a asociaciones comerciales e industriales en los procesos de adopción de decisiones. La divulgación de información a los comerciantes sobre las obligaciones en materia de observancia, por ejemplo, ha sido eficaz en los Estados Unidos, donde las asociaciones participaron más en la política comercial.
- Asimismo, es esencial promover la liberalización unilateral, especialmente teniendo en cuenta que el "tira y afloja" en las negociaciones de la OMC no siempre es productivo. Suiza constituye un buen ejemplo de país que carece por completo de legislación sobre medidas correctivas comerciales, como las medidas antidumping; este entorno cuenta con un muy buen nivel de aceptación entre las empresas.



El AGCS y los servicios públicos: ¿Con el comercio hacia el futuro o sin futuro?



Moderador

Sr. Svend Robinson – Public Services International

Oradores

Sr. Roberto Bosch – Consejero, Misión Permanente de Argentina ante la OMC

Profesor Robert Stumberg – Director del Instituto Harrison de Derecho Público de la Universidad de Georgetown

Sra. Myriam Van der Stichele – Investigadora Principal del Centro de Investigaciones sobre Empresas Multinacionales

Sr. David Robinson – Director Ejecutivo de CAUT y Consultor de Education International

Organizado por

Education International/Public Services International

Informe redactado por

Monique Fouilhoux – Education International

Miércoles, 24 de septiembre de 2008 – 14.00 - 16.00 h



Resumen

El objetivo de esta sesión fue ante todo examinar los posibles retos y oportunidades de los gobiernos y de las principales partes interesadas con respecto a las posibles repercusiones de los compromisos del AGCS en la prestación y el desarrollo de los servicios públicos. Los panelistas examinaron de qué manera las disciplinas del AGCS pueden afectar a la regulación de los servicios de agua y alcantarillado, los servicios financieros y los servicios educativos. Además, en el debate se abordó cómo puede afectar a los servicios públicos la elaboración de nuevas disciplinas sobre la reglamentación nacional.

Los panelistas llegaron a la conclusión de que la actual ronda de negociaciones del AGCS podría conducir a una mayor cobertura de servicios públicos, y que los Miembros de la OMC deben ser plenamente conscientes de los riesgos que ello entraña. En particular, se señaló que algunas normas del AGCS pueden ir en contra de objetivos de desarrollo. Hubo coincidencia en que los Miembros deben adoptar un enfoque prudente en lo que se refiere a la cobertura de los servicios públicos del AGCS. Asimismo, se concluyó que las ambigüedades de las nuevas disciplinas sobre la reglamentación nacional podrían limitar el margen político que necesitan los gobiernos para regular los servicios públicos a fin de atender a las necesidades internas.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Roberto Bosch, Negociador comercial del Gobierno de Argentina

Roberto Bosch hizo una breve exposición general de la situación actual de las negociaciones sobre el AGCS. Tras el fracaso de la minirreunión ministerial de julio, no estaba claro cuáles serían los pasos siguientes. A la imposibilidad de alcanzar un acuerdo sobre el Paquete de Julio vino a sumarse la propuesta del plazo del 15 de octubre para la intervención de ofertas revisadas del AGCS, algo que ya no está sobre la mesa. Es poco probable que haya otros debates sobre el AGCS hasta que se produzcan nuevos movimientos en las negociaciones sobre acceso a los mercados de productos agropecuarios y no agropecuarios.

A continuación, el Sr. Bosch pasó a la parte principal de su intervención, que se centró en la privatización de los servicios públicos y el AGCS. Dijo que el AGCS no obliga necesariamente a los gobiernos a privatizar servicios públicos, pero en áreas en las que los Miembros han contraído compromisos, la privatización interna puede activar disciplinas del AGCS. Para ilustrar esta cuestión citó la experiencia de Argentina con los servicios de abastecimiento de agua.

En el decenio de 1990, siguiendo los consejos del FMI Argentina privatizó los servicios públicos de agua de Buenos Aires. Un consorcio encabezado por dos empresas francesas se hizo cargo de los servicios de abastecimiento de agua. Las tarifas del agua de uso residencial se dispararon, y la empresa no cumplió las nuevas exigencias de inversión y mejora, a pesar de obtener sólidos beneficios. El Gobierno considera que la

privatización es un fracaso y está renacionalizando los servicios de abastecimiento de agua.

El Sr. Bosch argumentó que si Argentina hubiese contraído compromisos sobre los servicios de agua y alcantarillado en el marco del AGCS, los planes de renacionalizar estos servicios habrían sido contrarios a las normas del Acuerdo sobre el Acceso a los Mercados. Concluyó que los Miembros deben proceder con cautela cuando se trate de asumir compromisos en los servicios del sector público.

(b) Profesor Robert Stumberg, Director del Instituto Harrison de Derecho Público de la Universidad de Georgetown

El profesor Stumberg presentó un análisis sobre el proyecto de disciplinas para la reglamentación nacional incluido en las negociaciones sobre el AGCS. Señaló que el primer proyecto de las disciplinas para la reglamentación nacional exigía explícitamente a los Miembros que sometiesen las medidas no discriminatorias a una "prueba de necesidad", esto es, que la reglamentación nacional no sea más onerosa de lo necesario para lograr los objetivos de política nacional. La referencia directa a la prueba de necesidad fue eliminada en las versiones posteriores de resultados de la inquietud expresada por numerosos Miembros, pero el profesor Stumberg dijo que el proyecto actual contiene principios similares al de la prueba de necesidad.

Señaló que, según cómo se interpreten, los siguientes principios propuestos en la versión más reciente podrían funcionar en realidad como una prueba de necesidad: la exigencia de que los procedimientos en materia de licencias sean de la mayor "sencillez" posible; el principio de que la reglamentación nacional tenga que estar "preestablecida"; la exigencia de que las medidas de reglamentación se basen en criterios "objetivos"; el principio de que las medidas deben ser "pertinentes" para el suministro de servicios al que se apliquen, y las normas sobre "transparencia", que exigen que las leyes y sus detalles se pongan a disposición del público.

El profesor Stumberg aportó varios ejemplos de cómo se utilizan estos principios en los Estados Unidos para cuestionar reglamentos concretos aprobados en interés público. Señaló, por ejemplo, que la necesidad de que las prescripciones en materia de licencias sean "pertinentes" puede afectar a la reglamentación estatal sobre desarrollo costero, que obliga a tener en cuenta aspectos ambientales y estéticos que no están directamente relacionados con el suministro de un servicio.

Asimismo, el proyecto de texto sobre la reglamentación nacional suscitaba serias preocupaciones, por la posibilidad de que el equilibrio regulatorio se decante contra el interés público. Concluyó diciendo que los principios operativos que figuran en el proyecto de texto deben eliminarse o aclararse para que su aplicación no ponga en peligro el proceso de reglamentación pública. Asimismo, indicó que es posible que las negociaciones sobre la reglamentación nacional se hayan desviado de su objetivo inicial y que quizá fuera más productivo centrar de nuevo



las negociaciones en el mandato del Grupo de Trabajo sobre los Servicios Profesionales que ya existía anteriormente.

(c) Myriam Van der Stichele, Investigadora Principal del Centro de Investigaciones sobre Empresas Multinacionales

La Sra. Van der Stichele examinó como podrían afectar a los servicios públicos los compromisos del AGCS relativos a los servicios financieros. Sostuvo que la crisis financiera global actual demuestra que la desregulación y liberalización de los productos financieros especulativos puede generar una fuerte inestabilidad financiera. Dijo que no debían contraerse compromisos sobre los servicios financieros en el marco del AGCS, al menos hasta que haya reglamentaciones adecuadas y se haya revisado y fortalecido el papel del sector público.

La Sra. Van der Stichele indicó que la desregulación y liberalización de los servicios financieros pueden tener una repercusión directa en la capacidad de los gobiernos de desarrollar su sector público. Los servicios financieros tienen una función pública y no deben tratarse exclusivamente como si fuesen un sector comercial. Además, la liberalización financiera también puede dar lugar a un debilitamiento de los servicios públicos. Por ejemplo, la crisis financiera causada por la liberalización ha provocado operaciones masivas de rescate en todo el mundo, con lo cual los gobiernos tienen que utilizar con otros fines fondos destinados a los servicios públicos. Además, los grandes proveedores internacionales de servicios contribuyen a la evasión fiscal, lo que reduce el presupuesto público destinado a los servicios del Estado.

En muchos casos, la entrada de bancos extranjeros en los mercados nacionales, facilitada parcialmente por la liberalización del AGCS, no ha universalizado el acceso a los servicios financieros. Citando un estudio de la UNCTAD, el orador dijo que los bancos extranjeros no han proporcionado crédito a las industrias pequeñas y medianas ni a las industrias nacionales de los países en desarrollo, y no han sido de utilidad a los pobres. Además, han adoptado un enfoque selectivo, financiando únicamente actividades o sectores rentables.

La Sra. Van der Stichele concluyó que en la actualidad, especialmente en la situación de crisis financiera, no se dan las circunstancias para contraer compromisos sobre los servicios financieros ni para solicitar tales compromisos, ya que no hay normas ni se tiene en cuenta la situación de la reglamentación en los países concernidos. Señaló que los compromisos en el marco del AGCS pueden aumentar la inestabilidad financiera. Se ha demostrado que la liberalización de los productos financieros especulativos ha dado lugar a una crisis y una inestabilidad inmensas. Si se contraen compromisos en el marco de la OMC, los países verán suprimida o limitada su capacidad de actuación por diversas disposiciones del AGCS.

(d) David Robinson, Consultor de temas comerciales de Education International y Director Ejecutivo Adjunto de la Asociación de Profesores Universitarios del Canadá (CAUT)

El Sr. Robinson hizo un análisis de los servicios educativos y el AGCS. Señaló que la educación sigue siendo uno de los sectores en los que los Miembros han contraído menos compromisos.

El Sr. Robinson indicó que algunos Miembros están dispuestos a contraer compromisos sobre los servicios educativos en la actual ronda, en la creencia de que ello estimulará nuevas inversiones en sus sectores educativos nacionales y les ayudará a crear capacidad. Sin embargo, advirtió que asumir compromisos en los servicios educativos, en el marco del AGCS, puede entrañar riesgos. Puso el ejemplo de Sudáfrica, que a mediados de los años noventa reformó los reglamentos que regían las actividades de los proveedores extranjeros de servicios de educación superior en el mercado nacional. Las normas reformadas establecieron nuevas prescripciones en materia de resultados para que la inversión extranjera respondiese mejor a las necesidades locales, pero probablemente esas nuevas normas habrían incumplido las disposiciones del AGCS sobre acceso al mercado y trato nacional si Sudáfrica hubiese contraído compromisos sobre los servicios educativos.

Los Miembros no debían basarse en exceso en la exclusión del AGCS relativa a los servicios públicos. La exclusión de los "servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales" ha resultado ser mucho más restrictiva de lo que pensaban la mayoría de los Miembros. El Sr. Robinson dijo que los negociadores trataron claramente de restringir el ámbito del párrafo 3 del artículo 1 sometiendo la exclusión de las facultades gubernamentales a dos criterios de obligado cumplimiento, según los cuales los servicios no pueden suministrarse "en condiciones comerciales" ni "en competencia con uno o varios proveedores de servicios". Ninguno de esos dos criterios clave aparece definido con mayor precisión en el texto del AGCS. Todos los servicios que no están claramente comprendidos en ese ámbito están cubiertos por el AGCS.

El Sr. Robinson observó que varios Miembros de la OMC ejercen una presión creciente para que los países contraigan compromisos específicos sobre los servicios comerciales de enseñanza superior. Dada la ambigüedad del párrafo 3 del artículo 1, y teniendo en cuenta que la diferencia entre los servicios públicos y privados de enseñanza superior es cada vez menos aparente en muchos países, es posible que los compromisos contraídos en materia de los servicios de educación "comerciales" también afecten a gran parte del sistema público.

Por último, afirmó que el desarrollo de nuevas disciplinas para la reglamentación nacional conlleva algunos desafíos y crea preocupaciones graves. Los servicios educativos están



muy regulados en la mayor parte de los países, con objeto de promover la calidad, proteger a los estudiantes y garantizar el cumplimiento de las prioridades sociales, económicas y culturales de cada país. La mayoría de los países exige a los proveedores de servicios nacionales y extranjeros que obtengan una acreditación para llevar a cabo sus actividades. Además, normalmente los proveedores están obligados a cumplir determinados niveles de calidad para mantener su autorización de expedir títulos y diplomas. Si se contraen compromisos en los servicios educativos, las disciplinas sobre reglamentación nacional podrían afectar a la capacidad interna de adoptar y hacer cumplir estos importantísimos procedimientos y normas.

El Sr. Robinson concluyó afirmando que los Miembros deben adoptar una actitud prudente. Sugirió que el suministro transfronterizo de la educación se haga al margen del AGCS, y señaló que es posible que otros instrumentos internacionales basados en motivaciones educativas, en lugar de comerciales, sean mejores para regular este asunto.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

En el curso del debate, los participantes abordaron muchas de las cuestiones planteadas por los panelistas. Un representante de Bolivia dijo que a su Gobierno le preocupaba la posible repercusión del AGCS en los servicios públicos. Deseaba que se excluyesen del AGCS todos los servicios que constituyen derechos humanos fundamentales, como la salud, la educación y el agua.

Se debatieron los papeles que les corresponden a la UNESCO y la OMC en lo relativo al suministro transfronterizo de servicios educativos. En general, los participantes señalaron que sería más adecuado o deseable que la UNESCO elaborarse directrices multilaterales para el "comercio" internacional de la educación.

Svend Robinson, de Public Services International, que presidió el panel, criticó el proyecto de texto sobre los servicios publicado en julio por el presidente de las negociaciones sobre

los servicios de Doha, el Embajador Fernando De Mateo, de México. El texto instaba a los países a que consolidasen su nivel actual de liberalización y trato nacional en forma de compromisos del AGCS, y a que aumentasen el acceso al mercado en áreas que no están tan liberalizadas. El Sr. Robinson argumentó que consolidar los niveles actuales de liberalización en forma de compromisos y pedir un nivel de ambición para los servicios similar al del AMNA y la agricultura era contrario al Programa de Doha para el Desarrollo.

En cuanto a la reglamentación nacional, los participantes en el debate se mostraron de acuerdo en que el proyecto de texto actual es un tanto ambiguo, lo que podría dar pie a interpretaciones más restrictivas de lo deseable. Sin embargo, no se llegó a un consenso sobre si lo que debe hacerse, en línea con lo señalado por el profesor Stumberg, es volver a centrar las negociaciones en profesiones concretas, como se hizo en el caso de la contabilidad, o bien tratar de elaborar nuevas normas generales.

3. Conclusiones y camino a seguir

La sesión cumplió su objetivo de permitir a los gobiernos y las partes interesadas examinar la evolución futura del AGCS y la posible repercusión en los servicios públicos. La principal conclusión fue que los Miembros deben evaluar cuidadosamente sus compromisos actuales y potenciales en el marco del AGCS, en función de sus objetivos de política nacional para los servicios públicos. Los compromisos contraídos en el marco del AGCS en sectores que normalmente son públicos pueden limitar el margen de actuación y debilitar las reglamentaciones nacionales si los Miembros no son bien conscientes de todas las posibles repercusiones. Es fundamental consultar con todas las partes interesadas y con las autoridades nacionales encargadas de la reglamentación antes de asumir compromiso alguno. Por último, los Miembros también tienen que considerar las posibles repercusiones en los servicios públicos de los compromisos contraídos en otros sectores, como los servicios financieros, y en otras esferas de negociación, como la reglamentación nacional. Por estos motivos, los Miembros deberían adoptar una actitud prudente en las negociaciones sobre el AGCS.



Los mercados de materias primas y de energía: ¿Cuál es la función de la OMC?



Moderador

Sr. Reinhard Quick – Vicepresidente del Grupo de Trabajo sobre la OMC de BUSINESSEUROPE

Oradores

Excmo. Sr. Eckart Guth – Embajador, Representante Permanente de las Comunidades Europeas ante la OMC

Sr. Zhang Xiangchen – Representante Permanente Adjunto de China ante la OMC

Sr. Jun Kazeki – Consejero, Misión del Japón ante la OMC

Sr. Dmitry Lyakishev – Director de la Sección de Política Comercial de la Misión de Rusia en Ginebra

Organizado por

BUSINESSEUROPE – Confederación de Empresas Europeas

Informe redactado por

BUSINESSEUROPE – Confederación de Empresas Europeas

Miércoles, 24 de septiembre de 2008 – 14.00 - 16.00 h



Resumen

En los últimos años varias materias primas (incluida la mayoría de las materias primas industriales) han registrado una subida de precios, a la que principalmente ha contribuido la creciente demanda de las economías emergentes. Al mismo tiempo, en todo el mundo se van intensificando las restricciones al comercio y las inversiones (impuestos a la exportación, licencias de exportación y sistemas de doble precio).

Como consecuencia de este incremento mundial de la demanda y del creciente proteccionismo, la competencia por las materias primas y la energía y los costos de éstas han ido en aumento en los últimos años. Sin embargo, aunque es un requisito previo indispensable para lograr la competitividad de las economías de los Miembros de la OMC, garantizar condiciones equitativas en el acceso a las materias primas fósiles, minerales y renovables y a la energía plantea cada vez más dificultades.

Por consiguiente, en los años venideros el acceso a las materias primas y a la energía constituirá un problema importante para las empresas y los consumidores por igual. No obstante, en la actualidad resulta muy difícil abordar, en el marco de las disposiciones vigentes de la OMC, los instrumentos o las políticas que crean distorsiones del comercio en los mercados de materias primas y de energía. El comercio de estos productos deberá organizarse de manera multilateral. Por tanto, esta sesión trató de responder a las siguientes preguntas: ¿cuál es el papel de la OMC en los mercados de materias primas y de energía? ¿qué posibilidades tiene la OMC de reducir las distorsiones del comercio en los mercados de materias primas y de energía?

Los integrantes del panel, representantes de países exportadores e importadores de materias primas, expusieron una variedad de opiniones que permitió hacer un examen equilibrado de la cuestión desde todas las perspectivas. Actuó como moderador el Prof. Reinhard Quick, Vicepresidente del Grupo de Trabajo sobre la OMC de BUSINESSEUROPE.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Excmo. Sr. Eckart Guth, Embajador, Representante Permanente de las Comunidades Europeas ante la OMC

Al inicio de su intervención, el Embajador Guth hizo referencia a la reciente subida de los precios de los alimentos, la energía y las materias primas, debida al crecimiento natural de la demanda de los países desarrollados y en desarrollo y también a la política restrictiva aplicada por los países exportadores. Estos súbitos aumentos de los precios tienen, naturalmente, consecuencias negativas para los países que dependen de la importación de esos productos básicos, sobre todo los alimentos y la energía en el caso de los países en desarrollo. El establecimiento de estrategias a largo plazo podría dar una solución a esos problemas. Esas estrategias tendrían que contar con el respaldo de normas comerciales internacionales adecuadas, así como de relaciones multilaterales y bilaterales estables. En este contexto, a la OMC le corresponde un papel clave, si bien sus normas no

atañen en general a la energía y las materias primas como un sector propiamente dicho. Sin embargo, las normas básicas del GATT y el AGCS deberían aplicarse a esos productos y a los servicios con ellos relacionados.

En primer lugar, la OMC debería ocuparse de las medidas adoptadas por los países productores con objeto de retener productos para su utilización interna a precios inferiores a los internacionales. Estas medidas de política industrial perjudican la competitividad de las ramas de producción que los consumen tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. Citó el ejemplo de 20 países que han puesto en vigor medidas que afectan a la exportación de materias primas importantes para la industria de la UE, como metales, alimentos, petróleo, gas y productos químicos. En la actualidad hay más de 450 medidas restrictivas en vigor.

El Embajador Guth destacó que algunas de esas medidas podrían impugnarse al amparo de las disposiciones de la OMC. En primer lugar, las restricciones a la exportación son, esencialmente, ilegales para la OMC. En segundo lugar, los impuestos a la exportación tienen efectos similares a las subvenciones para las ramas de producción nacionales. Por lo tanto, había que prestar la máxima atención a la eliminación de las restricciones a la exportación, en el contexto de los compromisos contraídos por los nuevos Miembros de la OMC en sus negociaciones de adhesión. Paralelamente a la OMC, la UE está dando prioridad al acceso a las materias primas en sus relaciones bilaterales, así como al desarrollo de una política europea uniforme en lo que se refiere al comercio de materias primas, que beneficie tanto a los países exportadores como a los importadores.

En cuanto al comercio de energía y a la política energética, subrayó que la mayor parte de las medidas comerciales también se aplican a esas esferas. Sin embargo, el sector de la energía tiene ciertas especificidades que hacen que su comercio internacional sea más complejo: se trata de cuestiones como la asequibilidad, la seguridad, el cambio climático, la inversión y otras cuestiones relacionadas con la alta tecnología. Los instrumentos de política comercial comprenden desde cuestiones de competencia, como las normas sobre el comercio de Estado, las políticas de precios, las subvenciones y las normas sobre el tránsito, hasta medidas de inversión, que abarcan tanto las mercancías como los servicios de exploración, extracción y distribución.

La UE tiene que desplegar toda una serie de instrumentos de política exterior y comercial para asegurarse importaciones de energía predecibles. El Embajador Guth destacó tres vías principales a las que se podría recurrir en la OMC para asegurar un régimen internacional más predecible en el comercio de energía:

1. Reconstituir las normas del GATT en resoluciones de la OMC para contrarrestar las políticas que restringen las exportaciones de energía.



2. Abordar la cuestión de la energía en el marco de la Ronda de Doha, en particular en las negociaciones sobre servicios y productos ambientales.

3. Integrar las cuestiones de la energía en los compromisos de los países que se vayan a adherir a la OMC. El hecho de que Rusia, varios países de Asia Central, Iraq o Libia estén solicitando su adhesión hará que las normas de la OMC sobre la energía sean aún más pertinentes.

El Embajador Guth concluyó diciendo que los mercados de materias primas y energía son muy complejos, sobre todo por su estrecha relación con cuestiones relacionadas con el desarrollo, el medio ambiente, la geopolítica y la seguridad. Aunque la manera más eficaz de asignar los recursos sigue siendo la apertura de los mercados, éstos deben regirse por normas transparentes, eficaces y predecibles. La OMC debería desempeñar una función más importante en el establecimiento y la observancia de esas normas comerciales.

(b) Zhang Xiangchen, Representante Permanente Adjunto de China ante la OMC

Zhang Xiangchen empezó refiriéndose a una diferencia comercial sobre el coque entre China y la UE. Explicó que las medidas introducidas en 2004 se referían al control de la producción y la exportación de coque. Esas medidas causaron una reducción del suministro de coque al mercado de la UE. Con todo, al final pudo alcanzarse un acuerdo y la cuestión se resolvió a conveniencia de ambas partes; sin embargo, todo el proceso de negociación había puesto de manifiesto la complejidad del asunto. Acto seguido, expuso el dilema al que se enfrenta China en la actualidad: por un lado, mantener el suministro a sus interlocutores comerciales; por el otro, responder a la presión ambiental en su país. En el futuro, la OMC tendrá que ser capaz de ofrecer una solución a este dilema.

Subrayó que China es muy dependiente de las importaciones de energía, por lo que también le afectan mucho los aumentos de precios que tiene que aceptar. La globalización hace que países en desarrollo como China estén atravesando una etapa de industrialización, por lo que necesitan más energía; no obstante, esos países están implantando también estrategias de desarrollo para establecer estructuras económicas y ambientales que reduzcan el consumo de energía.

La próxima ronda de negociaciones de la OMC tendrá que abordar cuestiones tales como el cambio climático y la energía. Sin embargo, el Sr. Xiangchen lamenta la falta de confianza entre importadores y exportadores. En este contexto, los principales agentes podrían desempeñar un papel más importante que, por ejemplo, la OMC.

(c) Jun Kazeki, Consejero de la Misión del Japón ante la OMC y Presidente del Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC

La intervención de Jun Kazeki se centró en el acceso a las materias primas, los derechos a la exportación y las restricciones a la exportación. En relación con los derechos a la exportación, hizo referencia a un estudio elaborado por la OCDE en 2002 sobre la base de los exámenes de las políticas comerciales de la OMC correspondientes a un centenar de Miembros de la OMC. El estudio reveló que 39 Miembros, en su mayoría países en desarrollo, aplicaban derechos a la exportación. En el caso de materias primas como los productos minerales, los metales y las piedras preciosas, 17 Miembros aplicaban derechos de exportación.

Las dos razones principales para aplicar derechos de exportación eran los ingresos fiscales y la promoción de industrias de elaboración secundaria mediante el suministro de materias primas y otros insumos baratos a las industrias manufactureras y de transformación nacionales. También se esgrimían como motivos la protección ambiental o la conservación de los recursos naturales.

Destacó que las disciplinas de la OMC sobre los derechos de exportación no estaban claramente definidas, ya que los Miembros no asumían las obligaciones de consignación en listas y notificación. Sin embargo, los últimos procesos de adhesión a la OMC introducían ciertas disciplinas sobre derechos a la exportación que incluían la consignación en listas.

En cuanto a las restricciones a la exportación, el Sr. Kazeki citó los resultados de un estudio preparado en 2003 por la OCDE, basado en los exámenes de las políticas comerciales de la OMC correspondientes a un centenar de Miembros de la OMC. El estudio reveló que cuando había acuerdos o arreglos multilaterales la legitimidad de las restricciones a la exportación estaba sobradamente reconocida, en especial en materias tales como la seguridad, la vida, la salud pública u otras cuestiones de relevancia social. Sin embargo, seguía habiendo sectores en los que se aplicaban restricciones a la exportación por razones económicas o de diverso tipo, en ausencia de determinados acuerdos internacionales. Citó los ejemplos de los productos de metal, los metales y las piedras preciosas, áreas éstas en las que solían aducirse razones de conservación general de los recursos naturales.

Por otra parte, los países importadores argumentaban que las restricciones a la exportación de los países que dominaban la producción discriminaban a los compradores extranjeros, al elevar el nivel de los precios de exportación y dificultar a los compradores la obtención de materias primas esenciales. En algunos casos, las restricciones a la exportación tenían por objeto promover las industrias de elaboración secundaria.

El Sr. Kazeki destacó la importancia del artículo XI del GATT de 1994, que establece una prohibición general de las

restricciones cuantitativas. Sin embargo, hay varias excepciones a esa prohibición general, como el párrafo g) del artículo XX, que se refiere a las medidas “relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales”.

Concluyó que en la economía global, las medidas que distorsionan el comercio de materias primas pueden afectar fácilmente a los mercados de todo el mundo; de ahí que a la OMC le incumba un papel esencial en el intento de llegar a una solución multilateral, aportando seguridad y previsibilidad.

(d) Dmitry Lyakishev, Director de la Sección de Política Comercial de la Misión de Rusia en Ginebra

El Sr. Lyakishev hizo su exposición desde el punto de vista de un país exportador de energía. Subrayó la ventaja que ofrecía la OMC, como foro de perspectivas puramente comerciales. En caso de adherirse a la OMC, uno de los principales intereses de Rusia será garantizar un entorno jurídico estable para su comercio y sus inversiones internacionales. Rusia tiene intereses específicos en el comercio de energía y el acceso a las materias primas por dos razones principales:

1. La energía y las materias primas serán, al menos a corto plazo, las principales exportaciones de Rusia, que además es un importante país de tránsito y un productor clave de algunos productos en cuya fabricación se hace un uso intensivo de la energía, como el acero, el aluminio o los fertilizantes. En consecuencia, tiene un interés vital en que haya normas reconocidas internacionalmente. Lo mismo cabe decir de sus principales interlocutores comerciales, considerando los recientes problemas en los mercados mundiales debidos a la adopción de políticas más proteccionistas por algunos gobiernos.
2. Algunos Miembros de la OMC interpretan de manera especial algunas reglas de la OMC que tienen que ver con normas importantes para Rusia, ya que en la legislación de la OMC hay zonas de penumbra.

El Sr. Lyakishev identificó cuatro aspectos en los que a Rusia le interesa que las normas sean claras:

1. Las condiciones de acceso a los mercados para los productos y servicios energéticos, y la mejora del entorno de inversión en el sector de la energía;
2. Las condiciones de acceso a los recursos energéticos nacionales;
3. Las normas sobre el establecimiento de los precios de la energía y el acceso a los mercados de los productos en cuya fabricación se hace un uso intensivo de la energía; y
4. El papel del Estado en la regulación y el comercio de los productos de energía.

Señaló que las disposiciones del GATT y el AGCS ofrecen una base sólida para la regulación de la energía, incluidas las cuestiones relacionadas con la fijación de precios de este recurso. Sin embargo, en la práctica la OMC no prevé disposiciones especiales en este ámbito, de modo que algunos Miembros no parecen estar de acuerdo en que se apliquen las disposiciones sobre no discriminación y transparencia.

Hay quien trata de utilizar los principios de seguridad del suministro y diversificación de las fuentes, que se aplican a través de restricciones de la cuota de las importaciones procedentes de una fuente, en las importaciones o el consumo. Esto afecta a productos tales como el gas, la electricidad y el combustible nuclear, lo cual tiene consecuencias graves para los intereses exportadores rusos. Por lo menos deberían analizarse la compatibilidad con normas de la OMC como el NMF, y la prohibición de las restricciones cuantitativas.

A menudo se critica a Rusia por los precios de la energía, alegando que la distinción del precio interno del gas es una subvención encubierta para la industria nacional. Esta cuestión ha sido muy debatida en las negociaciones de adhesión de Rusia a la OMC y se ha llegado a un entendimiento común con la mayoría de los interlocutores comerciales de su país. Como Rusia aún no es Miembro de la OMC, los productos rusos en cuya fabricación se hace un uso intensivo de energía siguen siendo objeto de fuertes medidas antidumping. Es más, los cálculos de las investigaciones antidumping se hacen tomando como base los precios del gas en países terceros, que son más elevados, en lugar de los precios inferiores aplicados en Rusia, lo cual hace aumentar automáticamente los márgenes antidumping. Es de dudar que la OMC pueda limitar el derecho de un Estado a regular los precios de la energía, sobre todo cuando éstos están regulados en casi todos los países del mundo.

Tampoco está clara la definición de la OMC de las normas de tránsito en el sector de la energía, por ejemplo en lo que se refiere a la aplicabilidad del artículo V del GATT (tránsito de gas por tuberías/normas de acceso a las tuberías). Por consiguiente, formar parte de la OMC no aporta un gran valor añadido a este respecto: de ahí que algunos países busquen alternativas, como acuerdos regionales, para obtener seguridad jurídica (por ejemplo, la Carta de la Energía).

Concluyó haciendo hincapié en que Rusia tiene gran interés en aclarar las reglas del juego en lo relativo a la energía y el acceso a las materias primas. Sin embargo, cabía preguntarse si la mejor manera de hacerlo era a través de la OMC, o bien mediante acuerdos comerciales especiales. En cualquier caso, esas nuevas normas no debían establecerse en las negociaciones de adhesión con nuevos Miembros, ya que en ese caso sólo les obligarían a ellos.



2. Preguntas y comentarios de los asistentes

El moderador, Profesor Quick, declaró abierto el debate subrayando que BUSINESSEUROPE, representante de la comunidad empresarial europea, se opone a los derechos a la exportación y las restricciones a la exportación, medidas que cada vez se utilizan más y a las que la OMC debería hacer frente. BUSINESSEUROPE ya ha hecho varios llamamientos para que se aborde esta cuestión en la Ronda de Doha.

El debate dio comienzo con una observación en el sentido de que los mercados de materias primas, y en particular el de la energía, se caracterizan por estructuras oligopolísticas, lo que condujo a la cuestión de cómo puede plantearse este tema en el marco de la OMC y la Ronda de Doha. El Embajador Guth se mostró de acuerdo en que en el sector de la energía, en particular, hay una tendencia natural a crear monopolios y oligopolios. Sin embargo, dada la complejidad de la Ronda de Doha, estaba en contra de incluir en las negociaciones todos los temas de Singapur (competencia, inversión, transparencia en la contratación pública, facilitación del comercio), si bien era preciso abordar la cuestión de la competencia. Otra posible solución para mitigar el problema sería diversificar más las importaciones, por razones tanto políticas como tecnológicas.

El debate derivó a la respuesta de China a los problemas que plantean el suministro de energía y la seguridad energética, dado el continuo crecimiento de ese país y el consiguiente aumento de la demanda energética. El Sr. Zhang respondió que China está procurando en primer lugar mejorar la eficiencia energética, y en segundo lugar desarrollar otras tecnologías, como la energía nuclear.

En respuesta a una pregunta de un representante de la OCDE, el Embajador Guth convino en que la tendencia y el apoyo a los biocombustibles han contribuido a la subida y la volatilidad de los precios de los productos agropecuarios. Sin embargo, eso no explica todas las variaciones de los precios, que obedecen también a efectos a largo plazo de la reducción de las reservas, el aumento de la demanda y la tardanza en la respuesta de la oferta, así como a algunos elementos especulativos en el mercado.

En cuanto al tema concreto de los derechos de exportación, se preguntó si las normas vigentes de la OMC ya los abordan de manera específica. El Sr. Kazeki aceptó que no hay una definición clara, sobre todo porque la OMC tradicionalmente se ha ocupado de las cuestiones relacionadas con las importaciones. Las negociaciones multilaterales anteriores se centraron en el acceso a los mercados, no en la eliminación de las restricciones a la exportación.

También se preguntó al panel si la OMC podrá ocuparse de las subvenciones a la energía en el futuro, y qué opciones políticas tienen los gobiernos para protegerse de las rápidas y acusadas fluctuaciones de los precios globales de la energía. El Sr. Lyakishev explicó que, al menos en el caso de Rusia,

los derechos de exportación de productos energéticos son de orden fiscal; la reglamentación nacional también proporciona ingresos fiscales. Es demasiado pronto para hacer una valoración definitiva de la situación, a menos que en la OMC se elaboren normas claras e iguales para todos.

El Embajador Guth consideró positivo que no se niegue la existencia de restricciones e impuestos a la exportación. Reiteró que la UE tiene problemas relacionados con restricciones e impuestos a las exportaciones que afectan a unos 450 productos. Por este motivo presentaron en las negociaciones de Doha una propuesta ambiciosa para eliminar los impuestos a la exportación, aunque todavía no han obtenido apoyo suficiente. En cuanto a la duplicidad de precios de la energía, citó ejemplos de Argentina que constituían una política claramente proteccionista de la industria nacional.

Por último, los expertos debatieron los efectos de la crisis financiera mundial en las negociaciones de Doha. Para el Sr. Xiangchen, de concluirse con éxito la Ronda se enviaría una señal positiva a la economía mundial. El Embajador Guth añadió que los Miembros de la OMC deben ser conscientes de la gran contribución que podrían hacer al funcionamiento del sistema multilateral de comercio.

3. Conclusiones y camino a seguir

La sesión aportó una visión de conjunto muy importante sobre la situación del acceso a los mercados de materias primas y energía. Todos los expertos coincidieron en que esta área irá creciendo en importancia en el futuro, y en que habrá que elaborar enfoques multilaterales. La OMC desempeñará un papel clave en ese debate, porque es el foro adecuado para tratar estas cuestiones.

La sesión se ajustó perfectamente al programa general del Foro Público 2008 de la OMC: "Con el comercio hacia el futuro". En un momento en el que los aranceles son cada vez más bajos, serán sobre todo los obstáculos no arancelarios los que constituyan la rémora más importante para el libre comercio futuro. La sesión aportó contribuciones muy interesantes sobre la función que debería desempeñar la OMC, y cuál habrá de ser su acción futura.

E.

Creación de cadenas sostenibles para los productos básicos en África



Moderador

Sr. Bernward Geier – Rainforest Alliance

Oradores

Sr. Edward Millard – Director Gerente de Sustainable Landscapes, Rainforest Alliance

Sr. Michiel Leijnse – Director de Global Brand Development Lipton tea, Unilever

Organizado por

Rainforest Alliance

Informe redactado por

Sr. Bernward Geier – Rainforest Alliance

Miércoles, 24 de septiembre de 2008 – 16.15 - 18.15 h



Resumen

Los asistentes a esta sesión compartieron las experiencias de la ONG internacional Rainforest Alliance, que se ha asociado con el mundo empresarial para demostrar cómo llevar a la práctica el lema "Con el comercio hacia el futuro", mediante la promoción de la agricultura sostenible.

Las dos intervenciones sobre el tema de Rainforest Alliance y su asociado comercial Unilever dieron lugar a un animado debate. Entre las muchas cuestiones planteadas figuraban la creación de capacidad y los obstáculos a la extensión de las experiencias positivas registradas. También se trató de la cuestión de las perspectivas futuras y la manera de financiar la extensión.

Los asistentes apreciaron mucho la información práctica facilitada por el panel y su exposición realista de un estudio monográfico que ha demostrado que el lema "Con el comercio hacia el futuro" puede llevarse a la práctica de un modo sostenible.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Edward Millard, Director Gerente de Sustainable Landscapes, Rainforest Alliance

Edward Millard hizo una breve exposición de las diversas actividades de Rainforest Alliance, que, en su condición de ONG, tiene por misión transformar el uso de la tierra, las prácticas empresariales y el comportamiento de los consumidores.

Rainforest Alliance se fundó en 1987 y fue la primera organización que puso en práctica un programa de certificación para la gestión responsable de los bosques. Más tarde contribuyó a crear el Consejo de Administración de Bosques (Forest Stewardship Council), organización que se ha acreditado y prestigiado con el tiempo. En 1992 Rainforest Alliance aplicó principios similares en materia de prácticas óptimas de gestión para crear, junto con una coalición de ONG dedicadas a la conservación en América Latina, un programa de certificación para la agricultura sostenida. Rainforest Alliance lleva a cabo actividades en casi 60 países de todo el mundo, con personal de los Estados Unidos de América, Centroamérica, África, Europa e Indonesia. Su presupuesto del año pasado superó los 21 millones de dólares EE.UU.

A continuación el Sr. Millard pasó a hablar de las actividades relacionadas con la agricultura sostenible en África, que son relativamente recientes para su organización, aunque Rainforest Alliance certifica ya más de 3.000 operaciones con un total de 40.000 hectáreas. Rainforest Alliance opera en siete países africanos en relación con cinco cultivos, de los cuales los más importantes son el té, el café y el cacao.

El orador dio más detalles sobre las actividades referentes al cultivo del café en Etiopía. La primera certificación de Rainforest Alliance tuvo lugar en 2006. El café silvestre

certificado es especialmente popular y las empresas KRAFT y TCHIBO son sus principales clientes.

Otro ejemplo es el del cacao en Côte d'Ivoire, donde 600.000 pequeños agricultores cultivan esta planta. En este caso, la primera certificación se registró el año pasado y hasta ahora se ha certificado a 2.000 agricultores en 13.000 hectáreas. El asociado comercial de este proyecto es KRAFT, que este año ha lanzado al mercado su primer producto (una bebida achocolatada) con cacao certificado por Rainforest Alliance.

El Sr. Millard se refirió a algunos problemas que plantea la ampliación de los programas que han tenido éxito en África. Las necesarias mejoras de los sistemas de gestión y las explotaciones, así como la inspección con miras a la certificación, son importantes factores de costo. También es difícil organizar a tantos productores pequeños para que suministren cantidades importantes a las grandes marcas. Una condición previa es el compromiso a largo plazo de ambas partes. Otros obstáculos son la insuficiente capitalización de los grupos de agricultores y la falta de servicios de extensión.

Se destacó que las normas y la certificación ofrecían muchas oportunidades; gracias a los sistemas de certificación en grupo son accesibles a los productores en pequeña escala, y sirven de instrumento para introducir la gestión social y ambiental en los principales mercados. Asimismo permiten diferenciar las marcas y estimulan a las empresas y a las iniciativas industriales (por ejemplo, mediante la Asociación Ética del Té).

El Sr. Millard recalcó que los programas de Rainforest Alliance aportan muchos beneficios. Los agricultores consiguen (nuevas) oportunidades de mercado, tienen acceso a nuevos conocimientos y tecnologías y mejoran la calidad de sus productos, con la consiguiente alza de los precios. Además, los proyectos contribuyen a fortalecer las organizaciones de agricultores, lo que se traduce en una mejora de las condiciones de vida, no solo por los atractivos precios percibidos sino también por los requisitos impuestos por las normas.

En lo relativo a la ecología, el proyecto contribuye al logro del objetivo de adoptar prácticas agrícolas óptimas y, por ejemplo, ha surtido efectos positivos directos en el medio ambiente mediante la plantación de árboles de sombra.

A lo largo de la cadena de valor se observan otros importantes beneficios. Los exportadores pueden ofrecer un suministro estable de productos básicos, a partir de una producción sostenible. Los fabricantes y los importadores pueden administrar sus cadenas de suministro cubriendo los riesgos relativos al suministro y la reputación. Los consumidores pueden estar seguros de que las prácticas originarias son responsables.

El Sr. Millard concluyó su intervención afirmando que la certificación de la agricultura sostenible es un modelo de mercado para promover las prácticas sostenibles y desarrollar mercados de máxima calidad y precios más elevados.

(b) Michiel Leijnse, Director de Global Brand Development, Lipton Tea, Unilever

Unilever y la sostenibilidad del té

Michiel Leijnse centró su intervención en la estrategia de sostenibilidad para la marca de té Lipton. Unilever compra alrededor de 300.000 toneladas de té, que comercializa en más de 130 países. En total hay 600 tipos de té que proceden de 750 plantaciones de todo el mundo, así como de más de medio millón de pequeñas explotaciones. En total, 2 millones de personas dependen directamente de la producción de té.

El Sr. Leijnse recalcó un problema estructural fundamental de la industria del té, consistente en que, en términos reales, los precios han disminuido un 35 por ciento aproximadamente en los 25 últimos años. Sin embargo, según una reciente encuesta el 6 por ciento de los consumidores dicen que al elegir una marca tienen en cuenta factores sociales y ambientales.

El orador explicó que su empresa llevaba 10 años trabajando para conseguir la sostenibilidad de sus propias plantaciones (Lipton Tea Gardens).

Entre los logros alcanzados hasta la fecha, Michiel Leijnse señaló que el 97 por ciento de la energía procede de fuentes renovables, que se habían plantado 600.000 árboles y, en lo referente a las actividades sociales, que los 25.000 empleados gozan de viviendas, escuelas y hospitales gratuitos, lo que significa que 100.000 personas dependen de la producción de Lipton Tea Garden.

El Sr. Leijnse explicó por qué Unilever y Lipton habían optado por una certificación independiente de un tercero, lo que, por una parte, les confería credibilidad y la posibilidad de compartir su compromiso y sus antecedentes de sostenibilidad con los consumidores, aunque también era visto como una condición previa para la extensión a toda la cadena de suministro, porque Lipton ha contraído el compromiso de transferir con el tiempo toda la producción de té a sistemas agrícolas sostenibles, y certificarla en su integridad. Explicó además por qué Lipton ha elegido el programa de certificación de Rainforest Alliance; primero verificaron todos los demás programas de certificación como los orgánicos, el comercio justo y Utz Certified, pero llegaron a la conclusión de que Rainforest Alliance ofrecía un “encaje lógico” con la experiencia de Lipton. Lo que les gusta de este programa es que se centra en la manera en que se administran las explotaciones agrícolas (nivel personal y global, y beneficios). La cooperación permite a Lipton trabajar a escala internacional y con las plantaciones en gran escala y los pequeños agricultores. La certificación y el programa van acompañados de una considerable ventaja de mercado para los agricultores.

El Sr. Leijnse confirmó que en 2010 todo el té de la marca “PG tips” y de los saquitos de té Yellow Label en Europa Occidental procedería de explotaciones certificadas por Rainforest Alliance. El próximo objetivo era que en el año 2015 todos los saquitos de té de Unilever pasen por el proceso de certificación.

El principal problema seguía siendo, probablemente, el elevado número de pequeños cultivadores con los que trabaja Lipton/Unilever en su cadena de suministro. La extensión del sistema de agricultura sostenible y los programas de certificación a tantos proveedores debe planificarse cuidadosamente y representa un considerable desafío para los recursos humanos y financieros. El Sr. Leijnse concluyó su intervención exponiendo la visión de Lipton y Unilever en los siguientes términos:

- conducir a la industria del té hacia la sostenibilidad;
- mejorar la vida de más de 2 millones de personas;
- fortalecer el vínculo entre los consumidores y nuestras marcas;
- mostrar que la certificación de Rainforest Alliance significa que cada taza de té Lipton contribuye a la mejora de la vida de los cultivadores de té y de sus familias, y del medio ambiente.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Las intervenciones fueron seguidas de más de 50 minutos de vivos debates e intercambio de opiniones. Entre otras cosas, se insistió en los desafíos que representaba transferir un programa ambicioso como el té sostenible, y las consiguientes necesidades de creación de capacidad.

Los obstáculos descritos en las intervenciones suscitaron nuevos debates acerca de esta cuestión.

Se destacó la pertinencia de los estudios monográficos y de la estrategia para la OMC.

Entre las cuestiones más delicadas figuraba el hecho de que los precios especiales no constituirían un incentivo para aumentar los cultivos modernos o competir con la producción agrícola de subsistencia.

Un asistente se refirió al peligro potencial de que un excesivo número de programas y etiquetas de certificación confundiese al consumidor.

Otro se preguntó si los agricultores (especialmente los pequeños propietarios) podían asumir el costo de la inspección y la certificación. Esto condujo a un debate de tipo más general sobre los procedimientos para financiar estos programas y su extensión prevista. La deficiente infraestructura y la falta de recursos humanos y financieros eran algunos de los obstáculos más importantes.



3. Conclusiones y camino a seguir

Los participantes consideraron que esta sesión había sido diferente y especial, dentro del programa de conferencias, porque en ella se habían presentado ejemplos concretos y positivos del modo en que las asociaciones entre el mundo empresarial y las ONG pueden hacer realidad, de un modo sostenible, el lema “con el comercio hacia el futuro”, de manera ventajosa para todos los interesados.

Considerando las reacciones positivas recibidas, se recomienda que la OMC se asegure de que en futuros foros públicos se organicen sesiones con presentaciones más concretas y orientadas a la búsqueda de soluciones. Rainforest Alliance y su asociado Lipton/Unilever apreciaron las útiles oportunidades de creación de redes que ofreció el Foro e indicaron su intención de participar en el Foro de la OMC del año próximo.

F.

La explosión de los precios de los alimentos: ¿qué puede hacer la OMC?



Moderadora

Sra. Anne Laure Constantin – Instituto de Agricultura y Política Comercial (IATP)

Oradores

Sra. Arze Glipo – Asia Pacific Network for Food Sovereignty

Sr. Brad McDonald – Representante del Fondo Monetario Internacional (FMI) en Ginebra

Sr. Olivier De Schutter – Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación

Excmo. Sr. Ujal Bhatia – Embajador, Representante Permanente de la India ante la OMC

Sr. Wally Smith – del sector canadiense de los productos lácteos, las aves de corral y los huevos (SM-5)

Corresponsal

Sr. Wally Smith – del sector canadiense de los productos lácteos, las aves de corral y los huevos (SM-5)

Organizado por

IATP

Informe redactado por

IATP

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 9.00 - 11.00 h



Resumen

El año 2008 se caracterizó por la repentina subida de los precios de los alimentos en todo el mundo, lo que suscitó preocupaciones en cuanto a la capacidad del planeta para alimentarnos en el Siglo XXI. Este fenómeno afectó en particular a los países más pobres de Asia, América Latina y África. Los gobiernos de todo el mundo aplicaron medidas comerciales de emergencia para atender a las necesidades de seguridad alimentaria de sus poblaciones.

A fin de contribuir al debate sobre la aportación del sistema de comercio multilateral a la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible en este nuevo contexto, en la sesión se trató de dar respuesta a las siguientes preguntas:

- *¿A qué se deben las subidas de los precios?*
- *¿Qué efectos han tenido las normas del comercio multilateral en la capacidad de producción de los países en desarrollo en los dos últimos decenios?*
- *¿Qué normas comerciales multilaterales son necesarias para hacer frente a las causas de la crisis?*
- *¿Cómo deberían colaborar los Miembros de la OMC para diseñar este nuevo conjunto de normas comerciales?*

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Arze Glipo, Asia Pacific Network for Food Sovereignty

La Sra. Glipo destacó que la crisis alimentaria ponía de manifiesto la irrelevancia del Consenso de Wáshington. La espectacular subida de los precios de los alimentos en los últimos meses ha conmocionado a los países más pobres de Asia, África y América Latina. Se han adelantado varias explicaciones de las causas de la crisis alimentaria; sin embargo, estos análisis no tienen en cuenta los vínculos existentes entre la crisis alimentaria y el modelo de libre comercio predominante y las políticas de la liberalización absoluta del comercio, la desreglamentación y la privatización. Estas políticas, que impusieron el FMI, el Banco Mundial y la OMC, han sido el patrón de las políticas económicas y comerciales de los países en desarrollo en los tres últimos decenios.

"Mucho antes de que los precios de los alimentos se dispararan" dijo la oradora "una prolongada crisis agraria fomentada por la estrategia de desarrollo basada en la liberalización del comercio ya había privado a millones de pobres del acceso a los alimentos a que tienen derecho".

Merece la pena considerar con detenimiento las normas comerciales de la OMC en particular, porque en muchos países en desarrollo se ha registrado un crecimiento espectacular de las importaciones de alimentos como consecuencia de

la reducción drástica de los aranceles de importación o la supresión de los controles de la importación. Muchos de esos países aplican en la actualidad menos de la mitad de sus tipos consolidados finales en la OMC. Algunos de ellos -como Indonesia o Filipinas- han aplicado aranceles de importación situados en torno al 5-7 por ciento solamente. Irónicamente, dijo la Sra. Glipo, mientras que las normas comerciales desmontaban las políticas protectoras de los países en desarrollo, se ha permitido que sus asociados ricos aplicaran después subvenciones internas (de unos 360.000 millones de dólares al año, por término medio), que han dado lugar a casos de dumping y a varios aumentos rápidos de las importaciones. Además "con la globalización el poder de las empresas transnacionales se ha expandido enormemente. Empresas agrocomerciales transnacionales como Cargill o ADM han obtenido beneficios ingentes de la crisis alimentaria". La oradora destacó que el rápido aumento de la producción y el uso de biocombustibles, que se ha señalado como una de las principales causas de la explosión de los precios de los alimentos, es achacable al mayor poder del mercado y a la concentración en el mercado internacional.

Entretanto, las normas de la OMC promueven las exportaciones, cuya intensificación tiene consecuencias aún más desastrosas. En efecto, las exportaciones de algunos países en desarrollo y países sin litoral han aumentado, pero sus productores pobres de subsistencia -que son la mayoría de los agricultores de esos países- no se han beneficiado del proceso. Por ejemplo, en Tailandia, que es un importante país exportador y ha conseguido un aumento espectacular de sus exportaciones de alimentos, más de 3 millones de hogares están gravemente endeudados, y la deuda media de cada familia es de 600 a 900 dólares EE.UU. Además, el aumento de las exportaciones de alimentos ha ido acompañado de una mayor explotación de los recursos naturales, ejemplo de lo cual es la sobreexplotación de las zonas áridas y la dedicación de los manglares y las zonas costeras a la piscicultura masiva de camarones.

Defensores del libre comercio en algunos países e instituciones han exigido que se concluya la Ronda de Doha para resolver la actual crisis alimentaria. Sin embargo, según la Sra. Glipo, las negociaciones de Doha no contribuirán verdaderamente al desarrollo de los países más pobres si no reservan el máximo margen de actuación posible a la agricultura de los países en desarrollo. Es más, la adopción de políticas que protejan a los países en desarrollo contra el alza repentina de las importaciones, el dumping de productos agrícolas y otras prácticas comerciales desleales de los países desarrollados y las multinacionales como Cargill y ADM será muy beneficiosa para aquellos países.

Los gobiernos de Asia tienen que actuar urgentemente para propulsar a sus países hacia la autosuficiencia alimentaria, entre otras cosas reconsiderando las perjudiciales estrategias de crecimiento orientadas a la exportación. Según la oradora, también es de la máxima importancia que se condone la deuda de los países en desarrollo. Son menester políticas públicas de regulación de los mercados, y las normas del comercio



multilateral tienen que permitir dichas políticas. El trato que se dé a la agricultura debe insertarse en un marco internacional que gire en torno a los derechos humanos, y especialmente el derecho a los alimentos. La Sra. Glipo llegó a la conclusión de que "la agricultura tiene que recuperar su función de dispensadora de vida, en vez de seguir siendo una fuente de grandes beneficios para las empresas transnacionales".

(b) Brad McDonald, Representante del Fondo Monetario Internacional (FMI) en Ginebra

El Sr. McDonald recalcó que la crisis alimentaria global necesita soluciones y una cooperación a nivel global. Su evaluación se basó en recientes estudios del FMI que han analizado cinco factores principales que podrían ser causa de la situación presente: entre ellos figuran los niveles históricamente bajos a los que han caído las existencias de los principales cultivos alimentarios. La inestabilidad del suministro de alimentos ha contribuido al bajísimo nivel de las existencias en los últimos años. Además, el lento aumento de los rendimientos, la creciente demanda de cereales y aceite de colza para la producción de biocombustibles, el costo más elevado de la energía y los fertilizantes, el fuerte efecto del grado de sustitución de los cultivos y las restricciones temporales de la exportación de alimentos impuestas por unos 35 países han contribuido a empeorar el problema.

El Sr. McDonald examinó los efectos de la especulación en los mercados de productos básicos para la actual crisis de alimentos. Sobre este tema, el orador dijo lo siguiente: "en principio la especulación puede aumentar o reducir los precios de futuros y los precios al contado en relación con los niveles que justifican los datos fundamentales. Que esta posibilidad se haya convertido en realidad es una cuestión empírica que debe examinarse detenidamente utilizando datos reales. Las posiciones especuladoras y los precios de los productos básicos se han movido, en efecto, paralelamente: existe una correlación positiva entre ambos. Ahora hay que saber si existe un vínculo de causalidad entre los dos y, de ser así, en qué dirección. El análisis estadístico no ha encontrado muchas pruebas, hasta ahora por lo menos, de que la especulación haya causado la subida de los precios de los alimentos."

El Sr. McDonald sostuvo que la política comercial no es la causa de la crisis de los alimentos, pero sí puede influir en su solución. Los países en desarrollo no pueden abordar el problema de la seguridad alimentaria reduciendo el comercio y confiando en la autosuficiencia alimentaria, sino que tienen que considerar la posibilidad de abrir sus mercados y, en este sentido, las actuales negociaciones de la OMC podrían ser de utilidad, al mitigar las políticas que distorsionan el comercio, permitir que se cree un mercado internacional de alimentos más estable y promover en consecuencia el desarrollo agrícola y rural en los países en desarrollo. En este contexto, son un factor positivo las amplias orientaciones del Programa de Doha para el Desarrollo, que favorece una considerable apertura de los mercados, regula firmemente la prohibición y las restricciones de las exportaciones, refuerza las disciplinas de la ayuda alimentaria

y prevé nuevas exenciones para la ayuda interna en los países en desarrollo.

(c) Olivier De Schutter, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación

Olivier De Schutter inició su intervención destacando la paradoja que encierra la actual crisis: los efectos a corto plazo de la subida de los precios son muy destructivos para los pobres (según cifras recientes de la FAO, ya a finales de 2007 el número de personas hambrientas había aumentado considerablemente), pero, a largo plazo, los precios altos también pueden ofrecer a los agricultores la oportunidad de mejorar sus vidas. El Sr. De Schutter piensa que, "el problema no lo plantean tanto los precios altos de por sí, como el hecho de que los Estados que se han acostumbrado a los alimentos baratos y, en consecuencia, no han invertido suficientemente en la agricultura ni estaban preparados para una subida repentina de los precios de los alimentos". Recalcó que el problema principal era la inestabilidad de los precios, más que su nivel. Por último, otra cuestión que debía abordarse con carácter prioritario era la disparidad entre los precios en la explotación agrícola y los precios al consumidor. Estas paradojas dificultaban la búsqueda de soluciones amplias y coherentes a la crisis.

Existe un consenso en cuanto a que las políticas de liberalización del comercio que empezaron a aplicarse en los años noventa han arruinado el sector rural de los países en desarrollo. Los precios agrícolas bajos y la persistencia del elevado nivel de las subvenciones internas en los países industrializados han hecho imposible que los agricultores de los países en desarrollo pudieran mantenerse en su actividad, y por consiguiente las estrategias de desarrollo han pasado por alto a la agricultura. El sistema actual no es sostenible y tenemos que invertir su rumbo radicalmente.

Sin embargo, no hay acuerdo sobre lo que debe hacerse con esta finalidad. Algunos afirman que la agricultura debe recibir el mismo tratamiento que los demás sectores: éste es el caso, por ejemplo, del Grupo Cairns en la OMC. El Sr. De Schutter recalcó que, con frecuencia, los que propugnan esta solución no tienen en cuenta el carácter específico de la agricultura. En los países en desarrollo, del 60 al 80 por ciento de la población depende de la agricultura. Además, en muchos países en desarrollo el sector agrario no puede responder a los incentivos de mercado, debido a la falta de inversiones en la agricultura en los últimos decenios.

El Sr. De Schutter examinó en particular los tres principales argumentos en favor de la liberalización del comercio como medio de contribuir a la seguridad alimentaria, y señaló sus límites:

1. Si el comercio es abierto, los alimentos se desplazarán de las regiones excedentarias a las deficitarias. Pero la verdad es que los alimentos van donde se encuentra la capacidad adquisitiva. Grandes segmentos de la población de algunos países exportadores pasan hambre.



2. La liberalización del comercio permitirá la asignación más eficiente de los recursos productivos; pero, ¿quién se beneficiará de ello? La mayoría de las personas hambrientas son pequeños agricultores. Dejaríamos de combatir el hambre si recompensásemos solamente a los agricultores más productivos sin prestar atención a las consecuencias distributivas de la liberalización del comercio y la especialización con arreglo a la ventaja comparativa.

3. La liberalización del comercio contribuirá a la lucha contra la pobreza, al promover el crecimiento económico. No obstante, algunos estudios demuestran que la liberalización comercial aumenta la desigualdad y los niveles de pobreza en algunos países, e impone costos de ajuste que tienen graves consecuencias para las personas más pobres. En particular, la liberalización del comercio agrícola podría favorecer a los agricultores más productivos en detrimento de los pequeños agricultores, que constituyen la gran mayoría de agricultores del mundo.

Profundizar las reformas en el marco del Programa de Doha sólo contribuiría a la seguridad alimentaria si beneficiara a los pequeños agricultores, en vez de hacerlos más vulnerables. No existen las condiciones para que esto ocurra. El Sr. De Schutter está de acuerdo con el Sr. McDonald en que es necesario invertir masivamente en la agricultura, pero recalca que debe estudiarse detenidamente la secuencia entre la inversión y la liberalización.

Aquí es donde se plantea un enfoque distinto de la seguridad alimentaria: es necesario proteger a los pequeños explotadores de una competencia que no serán capaces de soportar, mediante la persecución de la soberanía alimentaria a nivel regional. No se trata de una oposición binaria entre liberalización del comercio y cierre de las fronteras; hay que encontrar un terreno intermedio, y permitir una cierta flexibilidad a los países en desarrollo.

El Sr. De Schutter concluyó su intervención afirmando que "voy a preparar un informe sobre los efectos de la OMC en el derecho a la alimentación, en el cual insistiré con fuerza en la necesidad de prever el riesgo de que, de resultas de sus compromisos comerciales, los Estados puedan verse obligados a sacrificar sus obligaciones hacia el derecho a la alimentación, cosa que no debe permitirse que ocurra; los Estados deben disponer del margen de actuación necesario para proteger los derechos de sus poblaciones".

(d) Embajador Ujal Singh Bhatia, Representante Permanente de la India ante la OMC

El Embajador Bhatia inició su intervención afirmando que el desarrollo agrícola y la liberalización del comercio no son procesos contrapuestos, pero que la secuencia entre los dos es una cuestión capital.

La seguridad alimentaria es el prisma a través del cual la India contempla la crisis alimentaria global. La India considera que, para garantizar la seguridad alimentaria, el gobierno debe ocuparse de la distribución de los alimentos: "el desafío de la seguridad alimentaria requiere tanto intervenciones en la distribución como incentivos a la producción", dijo el Embajador Bhatia. "En los países en desarrollo, los gobiernos tienen que retener el poder necesario para mantener la estabilidad de los precios, en interés tanto de los productores como de los consumidores".

El Embajador informó de que en la India alrededor de los dos tercios de la población dependen de la agricultura, y que unos 450 millones de personas viven con menos de 1,25 dólares al día. Por consiguiente, la cuestión de la seguridad alimentaria está estrechamente relacionada con la de la pobreza.

El orador afirmó que graves distorsiones causadas por las elevadas subvenciones y las barreras al acceso a los mercados en muchos países desarrollados habían creado serios desincentivos a la expansión de la producción de alimentos de los países en desarrollo. La especulación financiera y la concentración del mercado global de alimentos habían contribuido también a la crisis alimentaria, pero todas estas cuestiones no estaban incluidas en el mandato del Programa de Doha. Así pues, según el Embajador Bhatia "tal como están las cosas, no podemos esperar que la Ronda [de Doha] produzca importantes resultados para la expansión de la producción de alimentos en los países en desarrollo o permita enfrentarse a la crisis alimentaria de un modo significativo. Por otra parte, los que piensan que la Ronda de Doha empeorará la situación alimentaria global quizás le concedan demasiada importancia".

En este contexto, y dadas las distorsiones de los mercados globales, hacen falta Productos Especiales y mecanismos especiales de salvaguardia para conservar y mejorar los medios de subsistencia de los agricultores pobres y alcanzar el objetivo de la estabilidad de los precios. Las negociaciones entre los países del G-7 (UE, Estados Unidos de América, India, Brasil, Australia, Japón y China) se suspendieron al tratar de la cuestión de los mecanismos especiales de salvaguardia, que constituye la esencia de esta Ronda: ¿es el objetivo de la Ronda de Doha el acceso a los mercados a toda costa, o deben protegerse los medios de subsistencia de los agricultores pobres? Esta Ronda no puede concluirse sin que se haya dado una solución satisfactoria a estas cuestiones.

Según el orador, la modificación de los criterios del compartimento verde para que los gobiernos puedan constituir existencias alimentarias basadas en las compras a los agricultores pobres es igualmente fundamental para la India, en el marco del Programa de Doha. Los programas de contrataciones públicas de la India tienen objetivos sociales; no se les puede equiparar con los programas de apoyo aplicados en los países en desarrollo, que distorsionan el comercio.



La concentración de los mercados no es conveniente, pero el actual mandato no permite abordar esta cuestión.

En la India, el funcionamiento de los mercados de futuros ha suscitado una gran preocupación. No obstante, varios expertos presentaron recientemente un informe al Gobierno, en el que se llega a la conclusión de que no existe una relación causal clara entre el aumento de la actividad de los mercados de futuros y la subida de los precios. Las recomendaciones de este informe estaban siendo objeto de examen.

El Embajador Bhatia concluyó afirmando que el mandato de las negociaciones de Doha no abarca algunas de las causas principales de la crisis del precio de los alimentos. En consecuencia, habían de concebirse enfoques innovadores para incentivar la producción de alimentos en los países en desarrollo, y los gobiernos debían gozar de las facultades necesarias para mantener la estabilidad de los precios, en interés tanto de los productores como de los consumidores.

(e) Wally Smith, del sector canadiense de los productos lácteos, las aves de corral y los huevos (SM-5)

En respuesta a diversos oradores, Wally Smith se declaró de acuerdo con la Sra. Glipo en lo referente a la apertura de los mercados para reducir la pobreza y aumentar la estabilidad, discrepando así de lo manifestado por el Sr. McDonald. Señaló que abrir unilateralmente los mercados tendería a desalentar la producción local, particularmente en los países en desarrollo, cuyo desarrollo depende de medidas específicas de política que se aplican en un marco temporal concreto.

Además, reforzar la capacidad de producción de los países en desarrollo mediante la adopción de políticas internas tales como el control de la oferta permitiría a estos países satisfacer su demanda interna y evitar las fluctuaciones de los precios y el dumping de alimentos en mercados que ya son frágiles.

En lo relativo a la ayuda interna, el Sr. Smith estaba de acuerdo con el Embajador Bathia en que, si bien era cierto que se estaba procediendo a un esfuerzo global para reducir las ayudas internas que distorsionan el comercio, no se estaba abordando el problema real, que era el de la transferencia entre compartimentos. Si los países se propusieran en serio abordar el problema de las amplias subvenciones de los países desarrollados, no presentarían propuestas que en lo esencial, dijo el Sr. Smith, no hacen más que presentar los programas de modo que parezca que no distorsionan el comercio.

En cuanto a la manera en que la OMC podía contribuir a resolver la crisis alimentaria, el orador observó que inicialmente, cuando los precios de los productos básicos eran bajos, el objetivo de la Ronda de Doha consistía en abrir los mercados a fin de que los agricultores de los países en desarrollo pudieran beneficiarse del comercio y de los altos precios en los mercados de los países desarrollados. Actualmente, con los altos precios de los productos básicos (y ante la llamada crisis alimentaria) el objetivo estriba en aumentar la producción

para reducir los precios mundiales de los productos básicos. No se trata simplemente de declarar finalizada la Ronda de Doha con cualquier pretexto, sino de garantizar la estabilidad de los precios porque, en último término, esta estabilidad de los mercados internos, tanto en desarrollo como desarrollados, tiene efectos beneficiosos en los precios mundiales y de los productos básicos y en la seguridad alimentaria.

El orador dijo que sistemas regulados como el de la gestión de la oferta en el Canadá ofrecen mejores soluciones y contribuyen a evitar una inestabilidad excesiva de los precios, garantizando un precio/beneficio justo para los agricultores; empoderar a los agricultores conduciría, en definitiva, a eliminar la ayuda interna que distorsiona el comercio y evitar el dumping, equiparando la oferta y la demanda.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Un miembro del público dijo que la liberalización conduce a la concentración, afirmando que había llegado el momento de que el FMI renunciase a su enfoque teórico del mercado mundial. El Sr. McDonald respondió que el FMI no cree que una reducción del tamaño de los mercados vaya a resolver la cuestión de la inestabilidad.

Milian Chavez, de la Misión de Argentina en Ginebra, afirmó que, para un país en desarrollo orientado a las exportaciones como Argentina, la liberalización del comercio era un medio de contribuir a la seguridad alimentaria. Recalcó que los Acuerdos vigentes de la OMC proporcionaban ayuda a los países importadores netos de alimentos perjudicados por la subida de los precios, de conformidad con la Decisión de Marrakech. El Sr. De Schutter respondió que la Decisión de Marrakech había demostrado ser inoperante, y que la crisis ponía de manifiesto la necesidad de cambiarla a fondo.

Un miembro de la comunidad académica de México recalcó la necesidad de diferenciar entre distintos agricultores en diferentes regiones o circunstancias. La diversidad de situaciones requiere una diversidad de políticas para abordar problemas distintos. El Embajador Bathia respondió que la agricultura, al poseer tantas características especiales, requería un trato especial y no podía someterse a un enfoque orientado simplemente al acceso al mercado.

Un miembro de la comunidad académica del Canadá preguntó al Embajador de la India cuál era su opinión acerca de la utilidad de trabajar en una coalición, como la de los G-33, para defender los intereses de la seguridad alimentaria. El Embajador Bathia respondió que el hecho mismo de trabajar en un grupo de países en desarrollo hacían ver que estas preocupaciones no eran exclusivas de la India, sino que concernían a todo el planeta. Expresó su satisfacción por el éxito de la coalición en la defensa de sus intereses, en las negociaciones de julio.

Ron Steenblik, de la OCDE, puso en duda el papel de los biocombustibles en este debate y su relación con la explosión



de los precios de los alimentos. La Sra. Glipo respondió que la expansión de los biocombustibles en Asia había contribuido claramente a la crisis, al excluir a muchos pequeños agricultores de sus tierras, pero que ella consideraba que la fuerza que impulsaba a los biocombustibles era, en realidad, la concentración de los mercados. El Sr. De Shutter recalcó que hay un gran número de cuestiones relativas a la propiedad intelectual que tienen que ver con el desarrollo de biocombustibles y podrían dificultar el aprovechamiento de su producción en los países en desarrollo. Afirmó que era necesario elaborar planes de certificación para el comercio de biocombustibles.

Un asistente del Japón planteó la cuestión del papel de las restricciones a la exportación en la subida de los precios.

3. Conclusiones y camino a seguir

El objeto de este panel consistió en promover el debate sobre el papel de la OMC en la crisis alimentaria entre algunos dirigentes mundiales, para los cuales la conclusión de la Ronda de Doha equivalía a liberalizar aún más el comercio global como parte de la solución, y otros, empezando por los representantes de la sociedad civil, que afirmaban que el modelo promovido por la Ronda de Doha era responsable en parte de la crisis alimentaria.

Constituimos un panel que representaba estas posiciones enfrentadas, tratando de centrar el debate en hechos y cifras para tender posibles puentes entre los diversos planteamientos.

Ver de conciliar estos planteamientos “esquizofrénicos” (como dijo uno de los oradores) en dos horas habría sido excesivamente ambicioso. Lo que se desprendió claramente del debate fueron los tres puntos siguientes:

- El mandato de Doha es excesivamente limitado para que pueda abordar de manera global la crisis de los precios de los alimentos. Algunos lo consideran inadecuado y otros insuficiente, según sus perspectivas;
- A pesar de la gravísima crisis planteada -según la FAO, en 2007 el número de personas desprovistas de seguridad alimentaria en el mundo había aumentado en 75 millones- la dicotomía entre los defensores del libre comercio y los que creen que el mercado tiene que regularse no ha dejado de existir. El panel indicó la necesidad de que las dos partes entablasen un diálogo más basado en hechos que en ideologías, y que esta crisis sirviera de “oportunidad” para crear un sistema alimentario sano y sostenible;
- Hubo un claro acuerdo en cuanto a la necesidad de promover las inversiones en el sector agrícola de los países en desarrollo. Todos los oradores convinieron en que para ello sería necesario que la Ronda de Doha preservara el margen de actuación de los países en desarrollo.



La crisis alimentaria mundial: ¿son las normas comerciales un problema o una manera de avanzar?



Moderador

Sr. Christian Häberli – Instituto de Comercio Mundial, Berna

Oradores

Dr. Manzoor Ahmad v Director de la Oficina de Enlace de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en Ginebra

Sr. Ricardo Meléndez-Ortiz – Director Ejecutivo del Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)

Excmo. Sr. Manuel Teehankee – Embajador, Misión Permanente de Filipinas ante la OMC

Excmo. Sr. Mario Matus – Embajador, Misión Permanente de Chile ante la OMC

Excmo. Sr. Arsene M. Bahuta – Embajador, Representante Permanente de la República de Uganda ante la OMC

Organizado por

Centro Nacional de Competencia en Investigación (NCCR) – Reglamentación del comercio, Instituto de Comercio Mundial (Universidad de Berna) y ICTSD, Ginebra

Informe redactado por

Sra. Simone Heri y Sr. Christian Häberli – NCCR

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 11.15 - 13.15 h



Resumen

Esta sesión se centró en los aspectos de la crisis alimentaria que tienen que ver con la reglamentación del comercio y se basó en un documento de debate sobre la relación entre las políticas comerciales y la actual crisis alimentaria mundial. El objetivo era explorar el impacto de las normas comerciales actuales sobre la seguridad alimentaria en los países dependientes de las importaciones y otros países en desarrollo, así como evaluar si las propuestas de negociación de la Ronda de Doha abordan eficazmente las preocupaciones que suscita la seguridad alimentaria.

En el debate del panel se hizo ver que las normas comerciales no son un problema en sí mismas, pero que hay flexibilidades y lagunas que repercuten en la seguridad alimentaria. Se llegó a la conclusión de que, como mínimo, ningún Acuerdo de la Ronda de Doha debería ocasionar daños colaterales a la seguridad alimentaria.

1. Intervenciones de los panelistas

El Dr. Christian Häberli, Consultor Superior del Instituto de Comercio Mundial, actuó como moderador de la sesión y en sus primeras observaciones resumió los puntos principales del documento de debate redactado para la sesión.¹ En una primera ronda, los panelistas comentaron el impacto de las normas del comercio multilateral elaboradas en la Ronda Uruguay sobre la seguridad alimentaria, y en una segunda ronda el proyecto de modalidades de Doha de julio de 2008.

Impacto de las normas del comercio multilateral en la seguridad alimentaria

(a) Dr. Manzoor Ahmad, Director de la Oficina de Enlace de la FAO en Ginebra

¿Por qué el Acuerdo sobre la Agricultura, de la Ronda Uruguay, no ha supuesto ninguna diferencia en los 13 últimos años en la reducción del número de personas aquejadas de desnutrición crónica?

El Dr. Ahmad abordó la cuestión subrayando en primer lugar en qué se diferencian las normas comerciales agrícolas del comercio de productos industriales. Mientras que este último está comparativamente bien definido con poco "margen de actuación" para consolidaciones al tipo máximo, las subvenciones causantes de la distorsión del comercio y las barreras comerciales no arancelarias en la agricultura nunca estuvieron realmente disciplinadas por las normas del GATT hasta la Ronda Uruguay, en la que se establecieron normas muy poco estrictas. Como resultado de la liberalización y la observancia eficaz de las normas del comercio de productos

industriales, el comercio internacional de esos productos ha crecido un 6,2 por ciento al año. La participación de los países industrializados, que representa el 85 por ciento de las exportaciones mundiales de los productos manufacturados, disminuyó aproximadamente dos tercios en 2006, con un descenso aún más acusado en las mercancías de uso intensivo de mano de obra. En este mismo período, en ausencia de normas eficaces para las subvenciones a la agricultura la participación de los países industrializados en las exportaciones de productos agrícolas aumentó pronunciadamente, pasando del 40 por ciento en 1995 a casi el 60 por ciento.

Aunque después de la Ronda Uruguay entró en vigor un detallado Acuerdo sobre la Agricultura, no se lograron ni mucho menos los objetivos de la Declaración de Punta del Este de 1986, que habían previsto "más disciplina para el comercio agrícola mundial mediante la corrección y prevención de restricciones y distorsiones". Las disciplinas previstas en el Acuerdo eran muy relajadas y demasiado flexibles. Había muchas posibilidades de utilizar subvenciones que distorsionaran el comercio, bloquear las importaciones de productos agrícolas mediante medidas de salvaguardia o simplemente aumentar los tipos aplicados, utilizando sistemas complejos de tipos arancelarios y aplicando restricciones a través de la gestión de los tipos. Algunos países utilizaron las medidas sanitarias y fitosanitarias con impunidad, permitiendo muy pocas importaciones de productos agrícolas. Por lo tanto, lo que se pretendía obtener con el Acuerdo sobre la Agricultura no se pudo lograr. Como ejemplo concreto se observó que la protección real de fronteras era mayor en 1996 que en 1994 en casi todos los países de la OCDE, excepto en Australia y Nueva Zelanda. Por lo que respecta a las subvenciones a la agricultura, el valor en dólares de las Estimaciones Medias de Apoyo al Producto para los países desarrollados no había descendido desde que empezaron las negociaciones de la Ronda Uruguay en 1986.

Al comentar el papel de la FAO en la crisis alimentaria, el Dr. Ahmad señaló que la FAO había previsto el desencadenamiento de una crisis global a mediados de 2007 y había tomado medidas de inmediato. En diciembre de 2007 lanzó una Iniciativa sobre el Aumento de los Precios de los Alimentos (ISFP), que proporcionó a los agricultores de los países más pobres del mundo fondos iniciales para fomentar la producción agrícola en las dos campañas de siembra siguientes. Además, el Director General de la FAO era Vicepresidente del Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Crisis Alimentaria Mundial, que trabajaba en el doble enfoque del Marco Amplio para la Acción destinado a aliviar la grave situación inmediata de consumidores y productores vulnerables de productos alimenticios, y a aumentar la capacidad de recuperación a largo plazo de las futuras crisis de precios.

(b) Ricardo Meléndez-Ortiz, Director Ejecutivo, Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)

¿Qué ha ido mal y qué ha ido bien en los países en desarrollo?

¹ Disponible en línea: http://www.wto.org/english/forums_e/public_forum08_e/session16_paper_wtl_e.pdf



Ricardo Meléndez-Ortiz señaló que en los últimos 15 años ha habido una continua falta de inversión en productividad e infraestructuras agrícolas, con la consiguiente reducción de la capacidad productiva en los países en desarrollo. Los gastos de investigación y desarrollo en agricultura en esos países se han quedado atrás y en la mayoría de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios han sido casi insignificantes. Los países cuya economía se basa en la agricultura han tenido muy poco gasto público en este sector, como porcentaje del PIB. Al mismo tiempo, los gastos de investigación y desarrollo en los países desarrollados han sido importantes, por lo que la diferencia de productividad entre los países en desarrollo y los países desarrollados ha seguido creciendo. Los países desarrollados han subvencionado los productos agrícolas, distorsionando así las señales de los precios de mercado en los países en desarrollo. Los precios más altos hicieron prever un posible aumento de las corrientes monetarias a los países en desarrollo exportadores de productos alimenticios y, de hecho, muchos países esperaban que los precios subieran. Si los precios se hubieran transmitido al nivel de la explotación agrícola habrían aumentado los ingresos, pero el problema fue que no se transmitieron. Esas diferencias entre países desarrollados y en desarrollo hacían muy difícil que los países en desarrollo adoptaran mejores prácticas agrícolas en un marco normativo desfavorable para el desarrollo de esos mercados.

Con respecto a la cuestión de la ayuda alimentaria, había una fuerte correlación entre los excedentes en los mercados de los países desarrollados y el volumen de ayuda alimentaria que se entregaba realmente. En tiempos de crisis alimentarias la ayuda alimentaria no estaba disponible, lo que evidentemente ponía en entredicho todo el sistema.

Comentando la Ronda Uruguay, el Sr. Meléndez-Ortiz señaló que sus resultados no habían disciplinado mucho las subvenciones. Incluso con la reforma de la Política Agraria Común de 2003 (PAC) se había producido una desvinculación efectiva entre la producción y el comercio en la UE y, sin embargo, en los Estados Unidos ocurrió exactamente lo contrario con los Proyectos de Ley Agrícola de 2003 y 2008, que aumentaron las subvenciones más allá de lo que se esperaba cuando se pusieron en marcha las reformas. Además, el acceso al mercado no proporcionaba suficientes oportunidades a los países en desarrollo para fomentar la agricultura como actividad impulsada por el comercio.

(c) Excmo. Sr. D. Manuel A.J. Teehankee, Embajador de Filipinas ante la OMC

El Embajador Teehankee citó a Josette Sheeran, del Programa Mundial de Alimentos, según la cual la crisis alimentaria era un "tsunami silencioso". Se extiende por el mundo una ola de inflación de los precios de los alimentos, que deja a su paso, un refluo de disturbios y gobiernos desestabilizados. Por primera vez en 30 años se oyen protestas, en muchos lugares y a un mismo tiempo, en relación con los alimentos. Pero la crisis no ha sido repentina. Los precios llevan subiendo algún tiempo, y quizás las señales de alerta han sido desoídas o ignoradas. El alza de los precios de los alimentos no es necesariamente mala,

pero el problema de la actual crisis alimentaria es la inestabilidad de los precios y la rapidez con que han subido. Los aumentos graduales de los precios son controlables, pero aumentos repentinos como los ocurridos en la actual crisis alimentaria necesitan una respuesta coordinada a nivel mundial.

A la pregunta de si Filipinas está satisfecha con el actual Acuerdo sobre la Agricultura, el Embajador Teehankee respondió que podríamos y deberíamos haberlo hecho mejor en la Ronda Uruguay. Filipinas es uno de los Miembros fundadores de la OMC y en los últimos años ha aplicado activamente reformas coherentes con los acuerdos de la Ronda Uruguay. Sin embargo, en lo que respecta a la seguridad alimentaria los beneficios siguen llegando con cuentagotas, en parte porque los alimentos no son la única solución para resolver el problema, sino que existen influencias de factores socioeconómicos muy diversos, particularmente a nivel nacional.

A la cuestión de la repercusión de las restricciones a la exportación, el Embajador Teehankee respondió que la imposición de restricciones a la exportación y otras medidas similares no sólo contribuyen al empeoramiento de la crisis alimentaria en varios países en desarrollo importadores netos de alimentos, sino que también minan la confianza en el suministro mundial de alimentos y por lo tanto en el sistema de comercio mundial de la OMC. En la reciente crisis de precios en Filipinas, los precios del arroz subieron a tales niveles que incluso la clase media apenas podía pagarlos, o, aunque pudiera, el suministro limitado hacía difícil el acceso a este producto. A pesar de la eliminación de los derechos y cargas de importación y las medidas de facilitación establecidas por el Gobierno, las importaciones no remedian la urgencia porque, para empezar, tampoco hay un suministro mundial de arroz abundante. Las restricciones a la exportación aplicadas por algunos países con excedentes nacionales agravan aún más la situación. Filipinas entiende que cada agente soberano tiene que actuar en su propio interés; sin embargo, la aplicación de las restricciones a la exportación es un ejemplo candente de la ineficacia del actual sistema de comercio mundial para garantizar la seguridad alimentaria en el mundo, y de la necesidad de modificar dicho sistema.

(d) Excmo. Sr. D Mario Matus, Embajador de Chile ante la OMC

¿Está Chile satisfecho del actual Acuerdo sobre la Agricultura?

En respuesta a la pregunta, el Embajador Matus señaló que lo que se hizo en la Ronda Uruguay fue simplemente incorporar la agricultura al sistema basado en normas. Esto reflejaba la situación en aquel momento, pero no fue una liberalización real y efectiva. Desde esa perspectiva, Chile no está en absoluto satisfecho del Acuerdo sobre la Agricultura concertado en la Ronda Uruguay.

En cuanto a saber si el G-20 y otros países exportadores podrían alimentar al mundo del mañana en caso de que los países importadores perdiesen cuota de mercado después de Doha, el Embajador Matus explicó que el G-20 es una mezcla de



exportadores e importadores que a menudo adoptan posturas comunes respecto de la competencia de las exportaciones, las subvenciones a la exportación y las subvenciones nacionales. En estos ámbitos, el G-20 mantiene una posición sólida y ambiciosa. Pero en el acceso al mercado, la postura del G-20 combina los intereses de los países exportadores y los importadores. Para los países exportadores del G-20 y el Grupo Cairns, la respuesta es definitivamente positiva: podemos alimentar al mundo del mañana porque no sólo buscamos el acceso al mercado sino que también deseamos normas claras para la agricultura que no permitan distorsiones. Si se adoptan dichas normas, no sólo seremos capaces de producir más sino que el sistema será mucho más justo y asegurará que se den los incentivos adecuados para que el mundo en desarrollo produzca y exporte alimentos a las zonas en que sean competitivos.

En relación con la legitimidad de los derechos de exportación o de las restricciones a la exportación, a juicio de Chile la cuestión no es tanto que sean legales o legítimos, ya que la reacción natural al hambre en un país es considerar algún tipo de restricción a la exportación. De hecho, más de 40 países ya las están aplicando. La cuestión real es saber cuáles serán las repercusiones a medio y largo plazo de dicha decisión. Desde el punto de vista de Chile, las restricciones a la exportación son claramente perjudiciales porque distorsionan la producción nacional de los productos implicados; por lo tanto, la respuesta natural es disminuir la producción a medio plazo. En algunos países tradicionalmente exportadores ya se ha reducido la producción de los productos que son objeto de restricciones; por consiguiente, a mediano y largo plazo las restricciones a la exportación no contribuirán a la seguridad alimentaria.

En cuanto a si los biocombustibles tienen repercusiones para la seguridad alimentaria, la respuesta es claramente afirmativa. Por ejemplo, el precio del maíz en México hace que un incremento de los biocombustibles -al menos con la tecnología actual- entrañe una mayor inseguridad alimentaria. Un artículo de Science Magazine publicado en 2008 concluía que las emisiones de gases de efecto invernadero del maíz, e incluso del etanol de las celulosas, eran superiores a las de los combustibles fósiles y por lo tanto no representaban ninguna ventaja a este respecto. De modo que el aumento de esos biocombustibles -también con la tecnología actual- multiplicaría los problemas medioambientales.

(e) Excmo. Sr. D Arsene Bahihuta, Embajador de Uganda ante las Naciones Unidas/OMC

¿Qué supuso para la seguridad alimentaria de Uganda el Acuerdo sobre la Agricultura?

Respecto de esta cuestión, el Embajador Bahihuta destacó que la inseguridad alimentaria no es un fenómeno nuevo en la situación de déficit perpetuo de alimentos de algunos países del mundo, como por ejemplo los del Sahel, pero que los medios de comunicación le prestan más atención debido a la crisis alimentaria. Uganda no está satisfecha con

el Acuerdo sobre la Agricultura porque no ha conseguido establecer disciplinas para las subvenciones. Las grandes subvenciones de los países desarrollados, han contribuido en alguna medida, a retrasar el desarrollo del sector agrícola en los Países Menos Adelantados (PMA). Pero los PMA tampoco han sabido desarrollar y adoptar formas capitalistas modernas de producción agrícola y no trabajan con sus campesinos para modernizar la agricultura. El problema fundamental reside en las estructuras de producción de Uganda, ya que la mayoría de los campesinos producen alimentos para su consumo propio y no tienen capacidad para producir excedentes.

En lo relativo a si Uganda puede aumentar sus exportaciones agrícolas, incluidas las dirigidas a los países no europeos a los que Uganda tiene acceso preferente, el Embajador Bahihuta confirmó que su país ha aumentado las exportaciones a sus interlocutores comerciales, tanto antiguos como nuevos. Desde 1986 Uganda exporta más productos agropecuarios a la UE, China y el Japón, gracias al ambiente propicio que se ha creado en los últimos 20 años con la ayuda de sus asociados en el desarrollo. De este aumento de las exportaciones se han beneficiado productos básicos como el café, el algodón y el té, pero no se ha conseguido aumentar las exportaciones de los productos de mayor valor añadido.

Proyecto de Modalidades de Doha

En la segunda ronda se debatió sobre la OMC y otras soluciones basadas en el comercio para aumentar la seguridad alimentaria en todo el mundo. El moderador Dr. Häberli explicó su postura, que era que el Proyecto de Modalidades de julio de 2008 para el paquete agrícola, visto exclusivamente desde la perspectiva de la seguridad alimentaria, había representado un gran avance porque proporcionó un mayor acceso al mercado y unas disciplinas más estrictas en materia de subvenciones para los países desarrollados. Al mismo tiempo, el Proyecto de Modalidades de julio de 2008 representaría un retroceso con respecto a las normas actuales, por cinco conceptos:

1. No se ha propuesto ninguna disciplina real para las prohibiciones, impuestos y otras restricciones a la exportación que, como ha señalado el Banco Mundial, aumentan la inseguridad alimentaria global sin ni siquiera reducir eficazmente los precios nacionales.
2. Incluso con las nuevas propuestas, prácticamente toda la ayuda alimentaria internacional quedará probablemente incluida en lo que va a ser el "compartimento seguro", aunque dicha "ayuda" constituye en realidad una eliminación de excedentes y el desplazamiento del mercado, en otras palabras, medidas muy similares a una subvención a la exportación.
3. No existe un compromiso real para mantener los niveles de ayuda alimentaria cuando aumentan los precios de los productos básicos. Un gráfico particularmente sobrecogedor del Informe relativo a la Ayuda Alimentaria de 2007, del Programa Mundial de Alimentos, muestra



que cuando los precios de los alimentos están más altos, la ayuda alimentaria alcanza un récord histórico a la baja.

4. Durante décadas, los países ricos que conceden subvenciones han deprimido los precios del mercado mundial, lo que explica las limitaciones de la oferta que han impedido que los países pobres productores respondan a la subida de los precios de los alimentos con una mayor producción. Pero estos mismos países ricos podrían seguir centrando el apoyo a los precios a niveles históricos en productos básicos específicos, incluida la producción de biocombustibles a partir de los productos que en los países pobres sirven de alimento básico.

5. Por último, los perdedores de la Ronda de Doha no van a ser compensados con un compromiso vinculante a un paquete de ayuda para el comercio.

El Dr. Ahmad estaba de acuerdo con las cinco deficiencias identificadas por el moderador. El Proyecto de Modalidades de Doha relativo a las mejoras sustanciales en el acceso al mercado, a las reducciones considerables del apoyo que distorsiona el comercio y a la eliminación gradual de las subvenciones a la exportación, es un gran paso adelante. Por ejemplo, ya en la Reunión Ministerial de Hong Kong se acordó que en 2013 se habría eliminado todo tipo de subvenciones a la exportación. Así, este sector se adecuaría al de los productos industriales, para los que se prohibieron las subvenciones hace 50 años. Con respecto a las subvenciones nacionales que distorsionan el comercio, existe un acuerdo para recortarlas entre el 70 y el 80 por ciento en los principales países desarrollados. Parece un recorte muy ambicioso; sin embargo, teniendo en cuenta que las subvenciones reales de los Estados Unidos han caído a un total aproximado de 8.000 millones de dólares al año, en una situación de precios altos de los productos básicos, en comparación con los 48.000 millones que estaban programados, muchos países creen que incluso después de un recorte del 70 por ciento los Estados Unidos seguirán teniendo un margen sustancial para aumentar las subvenciones en el futuro. En el caso de los aranceles también se ha llegado a un acuerdo para efectuar un recorte del 54 por ciento en los países desarrollados, que incluye reducciones de hasta el 70 por ciento en los aranceles más altos. Estos grandes recortes son, como hemos dicho antes, bastante ambiciosos, pero la ambición puede diluirse en gran medida por la cuestión del número y tratamiento que todavía debe acordarse con respecto a los productos sensibles.

Todos esos pasos son positivos. Lo que no se ha previsto en la Ronda de Doha es un endurecimiento de las disposiciones existentes sobre las prohibiciones a la exportación, las restricciones y la imposición. A raíz de la reciente crisis alimentaria, muchos países recurrieron a dichas medidas, lo que acentuó la crisis. No es probable a estas alturas que se pueda llegar a ningún acuerdo sustancial en este ámbito.

El Sr. Meléndez-Ortiz hizo hincapié en que las normas de la OMC no habían sido concebidas para abordar temas de seguridad alimentaria sino para promover la reforma del mercado agrícola desde una perspectiva comercial. De ahí que existan

complicaciones obvias si valoramos estas mismas normas en relación con los objetivos de la política de seguridad alimentaria.

Si se analiza la Ronda de Uruguay y el grado de cumplimiento de las promesas relativas al acceso al mercado y las subvenciones, así como las propuestas del Proyecto de Modalidades de Doha, se llega a la conclusión de que el nivel de ambición es muy bajo. Pero sabiendo lo difíciles que son las negociaciones para llegar al Proyecto de Modalidades de julio, sería preferible que intentásemos concluir la Ronda cuanto antes. Con todo, en el futuro será necesario abordar los temas estructurales que nos han impedido ambicionar metas más altas. No podemos olvidar que vivimos en un mundo diferente al de la Ronda de Uruguay. El mundo de hoy se caracteriza por factores persistentes y novedosos que afectan a los mercados agrícolas, como los cambios demográficos, el resurgimiento económico de China y la India que condiciona los hábitos alimentarios, la escasez de agua, el cambio climático y la disponibilidad de energía.

Las crisis de los precios de los alimentos es en gran parte una llamada de atención a este respecto. Analizar las herramientas que se han utilizado en las negociaciones sobre agricultura de la OMC y compararlas con los factores que determinan esas subidas de precios sería un ejercicio decepcionante. En primer lugar, es evidente que la cuestión de los precios del petróleo y la energía está fuera de lugar en las negociaciones sobre la agricultura. En cuanto a la pérdida de las principales cosechas en 2007/2008 en Australia, el Canadá y Asia Central, disponemos de algunos instrumentos a nivel internacional que pueden ser útiles para enfrentarnos a situaciones de ese tipo en el futuro, pero no están necesariamente relacionados de forma directa con la OMC. Además, según una estimación del Banco Mundial, las subidas de precios recientes se deben en un 65 por ciento al aumento de la producción de biocombustibles. Esto sería aplicable en su mayor parte a las políticas de los países desarrollados que distorsionaron más los mercados de productos agrícolas promoviendo la producción de biocombustibles poco eficientes en zonas de clima templado. El hecho es que los biocombustibles que podrían ser eficientes desde el punto de vista climático, derivados de los cultivos tropicales como el azúcar o el aceite de palma, sufren las consecuencias de la extrema distorsión de los mercados. Las normas de la OMC podrían abordar la distorsión en los mercados internacionales de biocombustibles, estableciendo disciplinas para las subvenciones y reduciendo los aranceles y otros impuestos y derechos que limitan el acceso al mercado. Pero otros asuntos como las reservas alimentarias y la volatilidad de los precios, el hecho de que los precios de los productos básicos están expresados en dólares de los Estados Unidos y la depreciación de esta moneda, apenas encuentran respuesta directa en las normas del comercio.

Entre las herramientas que tratan directamente la seguridad alimentaria, incluidas ahora en las negociaciones, se encuentran los Productos Especiales (PE) y el Mecanismo de Salvaguardia Especial (MSE). Resulta interesante que el sistema de comercio, por primera vez, haya aceptado la validez de preocupaciones tales como la seguridad alimentaria, la sostenibilidad de los medios de subsistencia y el desarrollo rural, y haya dado a los productos relacionados un tratamiento diferente con respecto



al acceso al mercado. A este respecto, ahora se está intentando plantear las preocupaciones relacionadas con la seguridad alimentaria en la OMC. Sin embargo, hasta que no las pongamos a prueba no veremos si estas herramientas funcionan y son la respuesta adecuada. En cualquier caso, hay que reconocer la importancia de llevar esas cuestiones a la mesa de negociaciones.

El Embajador Teehankee señaló que el enfoque de los tres pilares de reducciones paralelas de aranceles y subvenciones es una respuesta necesaria pero insuficiente a la crisis alimentaria mundial. Aunque la OMC desempeña un papel importante en la promoción de la seguridad alimentaria a largo plazo facilitando el marco para unas condiciones de juego más justas e igualitarias en el sistema de comercio internacional, no es una panacea y parte de la crisis alimentaria debe abordarse fuera de la OMC.

Las instituciones internacionales financieras y las naciones más ricas reconocieron el peso de las crisis ofreciendo paquetes de ayuda y préstamos a los países en desarrollo, lo que dio una señal positiva. Sin embargo, sus diversas promesas fueron bastante retóricas, impidiendo así la posibilidad de realizar acciones urgentes. El Banco Mundial, por ejemplo, propuso construir una red de seguridad y aumentar los préstamos para la producción agrícola y la liberalización del comercio. Basándose en la experiencia de Filipinas, el programa de inversiones del Banco Mundial se definió en gran medida mediante asociaciones con las corporaciones internacionales para ampliar las corrientes comerciales, en vez de apoyar a los agricultores y promover la seguridad alimentaria y la producción nacional de alimentos. Por lo tanto, los mayores beneficios iban a los grupos agroindustriales que controlan los mercados de exportación. Del mismo modo, las instituciones financieras y algunas ayudas exteriores para el desarrollo impulsaron el comercio en vez de determinar qué clase de comercio y financiación eran necesarios, y en qué tipo de actividades de producción de alimentos.

Estos asuntos se deben abordar seriamente. Esto justifica también la necesidad de impulsar la producción local aumentando las inversiones en la agricultura, pero para hacerlo son menester más incentivos, como por ejemplo un margen de actuación en materia de importaciones más amplio pero calibrado en los países con déficit de alimentos. Ésta es la esencia misma de las propuestas del G-33 sobre los PE y el MSE para garantizar la seguridad alimentaria, la seguridad de los medios de subsistencia y el desarrollo rural. Así pues, tanto los PE como el MSE son elementos clave todavía ausentes en el paquete proyectado, y cuanto antes se aborden antes se logrará un resultado en la Ronda de Doha, en relación con la crisis y con la seguridad alimentaria.

El Embajador Matus señaló que la Ronda de Doha es una especie de experimento, en el sentido de que es demasiado compleja con respecto al número de asuntos a tratar, el nivel de detalle y también el número de países participantes. Con 153 países Miembros de la OMC, el sistema es más democrático pero también más complejo. Además, esta

complejidad ha producido un número excesivo de normas. Incluso si cerramos un acuerdo, las normas comerciales harían muy complejo el mundo resultante, y a la comunidad empresarial le resultaría muy difícil tratar con estas normas, ya que habría excepciones para casi todo el mundo.

También cunde el desencanto con respecto al sistema en su totalidad. El GATT se basaba en el entendimiento de que el capitalismo ofrece una receta simple, mediante la liberalización, para ampliar el comercio y elevar el nivel de vida. Esto funcionó bien hasta la década de los noventa; el comercio seguía creciendo y el pastel era grande, pero de ello no se beneficiaba la vasta mayoría de la población. Existe pues un problema con la percepción de la utilidad de las normas comerciales que buscan una mayor liberalización.

El Proyecto de Modalidades de Doha tiene muchos defectos, incluyendo los cinco señalados por el moderador. Sin embargo, el Embajador Matus, al tiempo que abundaba en sus elogios hacia el documento de debate, sostuvo que por muchos conceptos lo que tenemos en la mesa actualmente fue el sueño de los negociadores hace 10 años. Ha habido progresos aunque no enormes, pero para el sistema ya es mucho, porque se han establecido algunos límites y disciplinas. Los países en desarrollo son los que más necesitan esas normas para no caer bajo el poder de los grandes mercados. Las disciplinas protegen a los países en desarrollo y, en este sentido, la Ronda de Doha puede ser mucho más productiva que las anteriores.

El Embajador Balihuta señaló que cumplir el Proyecto de Modalidades de Doha significa que las subvenciones no continuarán entorpeciendo el desarrollo de los sectores agrícolas de los PMA. También requiere que se discipline seriamente las subvenciones, especialmente las del compartimento ámbar. Los países desarrollados podrían seguir apoyando su seguridad alimentaria interna, pero no deberían exportar su seguridad alimentaria de manera que se convierta en nuestra inseguridad alimentaria. Las subvenciones no dañan nuestros mercados, pero deberían limitarse a un equilibrio óptimo que no represente un obstáculo al desarrollo basado en la agricultura en los PMA.

Unas buenas normas comerciales deberían ofrecer a los PMA un margen de actuación que les permita desarrollar sus sectores agrícolas. Es la clásica situación de David contra Goliath, y por ello el acceso a herramientas como los PE y el MSE es necesario para alcanzar a los países desarrollados.

Hacen falta mejores tecnologías y más investigación para desarrollar biocombustibles más eficaces que no se basen en los alimentos de primera necesidad; también es preciso cambiar las políticas de subvenciones. Para el Embajador Balihuta, la situación actual en la que alimentos subvencionados se queman como biocombustibles cuando tanta gente muere de hambre durante las crisis alimentarias es simplemente inaceptable.



El Proyecto de Modalidades de Doha contiene sugerencias sobre los acuerdos en torno a las reservas y productos básicos regionales. Aceptarlas estaría muy bien, pero no pueden sustituir a la modernización de los sectores agrícolas tan necesaria en nuestros países -y ahí es donde tendría que participar también la ayuda para el comercio. Lo que queremos es modernizar la agricultura. Si es posible vincular los compromisos de ayuda para el comercio, debería hacerse para ayudarnos a conseguir un sector agropecuario que no esté limitado a una agricultura de subsistencia.

En cuanto a la contraposición entre la liberalización del comercio y el margen de actuación, en algunos países como Uganda se ha producido una liberalización autónoma de tales proporciones que ahora realmente necesitamos un proceso de desliberalización; por esta razón, es preciso que dispongamos de un amplio margen de actuación en el paquete de Doha.

Los PMA también han formulado una propuesta muy clara acerca de las disciplinas de ayuda alimentaria que incluye un "compartimento seguro" para la ayuda alimentaria en situaciones de urgencia y disciplinas de monetización, y estamos esperando a que nuestros asociados en el desarrollo y nuestros colegas nos apoyen.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Se hizo una observación acerca del tema de los biocombustibles y se señaló que los biocombustibles de segunda generación como el pasto aguja (*panicum virgatum*) no son alimentos básicos, así que quizás sólo necesitemos estar mejor informados sobre la investigación continua y las perspectivas futuras de los biocombustibles.

El Dr. Häberli respondió que no siempre que se produce pasto aguja se evitan los problemas de seguridad alimentaria. El impacto sobre la seguridad alimentaria depende de dónde se produzcan esos biocombustibles y de si las grandes subvenciones incitan a producir más pasto aguja que alimentos. Desde la perspectiva de la OMC, es importante regular estos incentivos distorsionantes. Pero a nivel general podría decirse que cuando en México, por ejemplo, las importaciones de productos procedentes de los Estados Unidos dejaron de llegar porque se destinaban a la producción subvencionada de biocombustibles en el país de origen, la seguridad alimentaria desde luego no aumentó.

El Sr. Meléndez-Ortiz añadió que siempre ha habido competencia para destinar las tierras a la producción de alimentos, materias primas, combustibles, fibras, bosques u otros usos. Es interesante observar que nadie parece decir nada sobre la competencia entre los alimentos y las fibras. Los países en desarrollo importadores netos de alimentos producen grandes cantidades de algodón destinado mayoritariamente a la exportación y a usos industriales, pero esta producción no provoca el mismo tipo de debate sobre los usos competitivos de la tierra que los biocombustibles.

La mayoría de las distorsiones que afectan a la seguridad alimentaria tienen que ver con las políticas orientadas al uso como biocombustibles de cultivos alimenticios en zonas de clima templado. Los procesos de producción de biocombustibles en estas regiones son perjudiciales para el medio ambiente y causan emisiones de carbono de gran intensidad. Además, los cultivos destinados a la producción de biocombustibles desplazan a los cultivos alimentarios. Puede ser que los biocombustibles por sí mismos no amenacen a la seguridad alimentaria, pero las políticas a este respecto han sido concebidas en su mayoría para obtener más ingresos en el sector agrícola de la UE y los Estados Unidos. Realmente es injustificable esperar a que la industria de la biotecnología proponga la solución del pasto aguja cuando ya tenemos la posibilidad de usar cultivos no alimenticios como combustibles, de forma que no compitan con los cultivos alimenticios. Por ejemplo, la jatrofa en África no compete con los alimentos por el tipo de tierra que usa y porque no es comestible. La caña de azúcar y el aceite de palma son también cultivos tropicales que no compiten necesariamente con su función alimenticia, y por tanto se podrían utilizar como biocombustibles.

Más adelante se hizo referencia a la hipótesis de que la era de la comida barata podría estar llegando a su fin y se preguntó si las normas actuales, concebidas en la era de la comida barata, estaban desfasadas con respecto al sistema de alimentación futuro, y cual sería el papel de la OMC en un mundo de alimentos caros.

El Embajador Teehankee respondió que creía que la OMC es competente en cada situación, porque incluso aunque llegásemos a precios aún más altos de los alimentos, siempre estaría el sistema basado en normas para hacerlos bajar. Se ha alcanzado un determinado nivel de precios de los alimentos, pero la mayoría de los ciclos económicos y empresariales suben y bajan, y los efectos de la competencia entrarán en juego porque siempre hay un productor más eficiente que otro en un país o en una zona de un país, en el supuesto de que se establezcan disciplinas para las subvenciones y lo demás no cambie. Así, con el tiempo la seguridad alimentaria se vería reforzada al tomar el mando los productores más eficientes. El primer envío de medicamentos genéricos del Canadá a Rwanda con la flexibilidad que otorgan los ADPIC demostró que en un mundo unificado las comunidades pueden ayudarse mutuamente gracias a su eficiencia cada vez mayor. El futuro no consiste en que cada país produzca sus propios alimentos, aunque la seguridad alimentaria a nivel nacional es también una consideración importante y por ello la OMC debería ocuparse de las restricciones a la exportación.

El Embajador Matus añadió que obviamente la OMC no es una panacea, pero que las normas ayudarían al proceso. Las normas de la OMC no están pensadas para precios altos o bajos sino para un precio adecuado cuyo nivel venga definido por las fuerzas de mercado. Teniendo en cuenta la evolución de los últimos meses, el mercado está funcionando ya porque este año habrá un récord de producción de trigo, arroz y soja. Pero no hay una mayor producción de, por ejemplo, algodón, cultivo éste que precisamente recibe muchas subvenciones. Cuando el mercado está muy distorsionado es difícil confiar en que las fuerzas de mercado regulen los precios y ésta es exactamente



la razón de que las normas de la OMC traten de determinar el precio adecuado a través del mercado.

También se preguntó si los conceptos de los PE y el MSE ofrecían suficiente protección para que los PMA pudieran recuperar el terreno perdido y ponerse al día.

El Embajador Balihuta respondió que los PE y el MSE no son más que uno de los elementos de protección necesarios. También es preciso reducir las subvenciones que provocan la distorsión del comercio, como se ha indicado anteriormente. Los PMA han pugnado por introducirse en los llamados mercados preferenciales, lo que significa que todavía existen algunos tipos de aranceles altos en los países desarrollados de los que están exentos los PMA, lo que les permite ganar efectividad en el acceso al mercado. Los PE y el MSE son elementos adicionales a todos los demás tratos especiales y diferenciales que buscan los PMA.

3. Conclusiones y camino a seguir

Al cierre del debate se ofreció la posibilidad a cada panelista de hacer una breve exposición final para transmitir su mensaje sobre la influencia de la OMC en la seguridad alimentaria mundial.

Para el Embajador Balihuta, la OMC es una organización capitalista especializada en normas comerciales. No está directamente relacionada con los procesos de producción. Sin embargo, la crisis es un problema de producción en los países más afectados por la crisis alimentaria. De ahí que la OMC no sólo no es una panacea sino que tampoco ayudará sustancialmente a resolver la crisis alimentaria. Sin embargo, la OMC tiene un papel importante que es el de contribuir al diseño de normas comerciales que puedan funcionar retrospectivamente y crear un ambiente favorable a los esfuerzos de producción, especialmente en las zonas más afectadas. La mejor forma de afrontar la crisis alimentaria es modernizar la agricultura de modo que los países involucrados puedan participar finalmente en el comercio; pero antes, tendría que producir.

El mensaje del Embajador Matus es que tenemos que finalizar ya la Ronda de Doha, porque si no lo hacemos serán los países en desarrollo los que saldrán perdiendo. Persistirían las distorsiones en los precios y por ende los malos incentivos a la producción de alimentos, y no se resolverá ninguno de los problemas fundamentales. Con el proyecto de modalidades actual se hace un claro esfuerzo por reorientar el marco legal hacia un modelo más favorecedor a los agricultores pobres, gracias a la eliminación de las subvenciones a la exportación, la reducción del apoyo nacional y los topes que estamos estableciendo. Por el momento, el apoyo nacional no está muy extendido a causa de los precios altos, pero en el futuro estas subvenciones se volverán a utilizar. Así pues, tener la certeza de los precios y el aumento considerable de su previsibilidad serán una parte importante de los resultados de la Ronda de Doha.

El Embajador Teehankee concluyó su intervención formulando tres mensajes. El primero es que para conquistar la Ronda de Doha tenemos que vencer nuestros temores. Debemos llegar a un compromiso con respecto al MSE y no tener miedo a que las fuerzas económicas avancen con la Ronda de Doha. El segundo es que debe haber normas comerciales en un contexto multilateral, pero acopladas a políticas nacionales paralelas que impulsen las inversiones en alimentos, la participación gubernamental y la responsabilidad social. El tercero es que debe haber una acción común, porque la acción unificada nos permitirá encontrar mejores soluciones.

El Sr. Meléndez-Ortiz añadió que para resolver la crisis alimentaria es necesario una mayor inversión en investigación y producción en los países en desarrollo, y las salvaguardias sociales adecuadas. Necesitamos un marco multilateral que permita ese tipo de políticas.

El Dr. Ahmaad señaló que si volvemos al título del debate del panel, sobre si las normas comerciales son un problema o una manera de avanzar, ninguno de los panelistas ni nadie del público ha dicho que las normas comerciales sean un problema. Algunos deseaban obtener excepciones a las normas comerciales, pero prácticamente la mayoría de los países en desarrollo tienen aranceles bajos, y el margen de actuación que debe establecerse se aplicaría más bien en circunstancias excepcionales del futuro. El Dr. Ahmaad cree firmemente que las normas comerciales son una manera de avanzar, quizás no inmediatamente en esta crisis alimentaria pero sí a largo plazo. Funcionaron para los productos industriales y funcionarán también para la agricultura.

El moderador Dr. Häberli dio por concluida la sesión señalando que la mayoría de los miembros del panel coincidían en que la seguridad alimentaria es una cuestión de gobernanza mundial. La solución de la crisis alimentaria no depende de la OMC, pero quizás la OMC pueda contribuir a la seguridad alimentaria. La OMC es una Organización dedicada al comercio. Pero como mínimo puede decirse que los resultados de la Ronda de Doha no causan daños colaterales en la seguridad alimentaria.

Este panel ha dejado claro que la cuestión de la seguridad alimentaria no se puede resolver en una Organización comercial como la OMC. Al mismo tiempo, unas buenas normas comerciales internacionales pueden contribuir positivamente a la seguridad alimentaria mundial. Las normas actuales, así como el Proyecto de Modalidades de julio de 2008, son un paso adelante, pero dejan demasiadas lagunas que pueden obstaculizar la seguridad alimentaria mundial. Dado el callejón sin salida en que se encuentran las negociaciones Doha, ahora los negociadores tienen tiempo para revisar el nuevo proyecto de reglamento y sacar las lecciones adecuadas de la reciente crisis alimentaria.

H.

El futuro de la gobernanza económica global (GEG) - ¿Qué función puede desempeñar la OMC?



Moderador

Sr. Rashid S. Kaukab – Director Adjunto y Coordinador de Investigación, Consumer Unity & Trust Society (CUTS), Ginebra

Oradores

Dr. Winfried Veit – Director de la Fundación Friedrich Ebert (FES), Ginebra

Excmo. Dr. Debapriya Bhattacharya – Embajador, Representante Permanente de Bangladesh ante la OMC

Sr. James Howard – Director de Política Económica y Social, Confederación Sindical Internacional (CSI), Bruselas

Dr. Felix Peña – Profesor en la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Director del Instituto de Comercio Internacional – Standard Bank Foundation y miembro del Brains Trust del Grupo Evian, del IMD

Organizado por

CUTS International (India), FES (Ginebra) y Grupo de Evian del IMD (Lausana)

Informe redactado por

CUTS internacional (India), FES (Ginebra), y Grupo de Evian del IMD (Lausana)

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 11.15 - 13.15 h



Resumen

Las actuales crisis alimentaria, financiera y de la energía han demostrado que la GEG está descontrolada y no es capaz de hacer frente adecuadamente a esos problemas. Así pues, en el momento en que una GEG efectiva es más necesaria que nunca, las instituciones que la integran, como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, se ven enfrentadas a una grave crisis mientras que cada vez se oyen más voces que reclaman reformas fundamentales en el sistema global de gobernanza.

Los principales objetivos de esta sesión consistían en esbozar el futuro de la GEG, debatir el papel de la OMC, recalcar la importancia de la dimensión social y reconsiderar las relaciones entre regionalismo y multilateralismo.

Los panelistas consideraron las cuatro cuestiones siguientes:

- 1. ¿Cuáles son los elementos positivos y negativos del actual sistema de GEG, tal y como han sido identificados por los participantes en el actual proyecto de la Fundación Friedrich Ebert (FES) de elaboración de escenarios hipotéticos sobre "la gobernanza económica global en 2020"?*
- 2. ¿Cuáles son las principales cuestiones de gobernanza de la OMC, cómo afectan al sistema de la GEG y qué enseñanzas se han obtenido (desde el punto de vista de los países menos desarrollados y las economías pequeñas y vulnerables), teniendo en cuenta el fracaso de la minirreunión "ministerial" de julio de 2008?*
- 3. ¿Cuál sería el mejor modo de abordar la dimensión social de la globalización en el sistema de la GEG?*
- 4. ¿Cuáles son las orientaciones futuras posibles del sistema de la GEG, qué papel debe desempeñar la OMC en este contexto y qué relación existe entre el regionalismo y el multilateralismo?*

Las conclusiones principales fueron las siguientes: es necesario reformar el sistema de la GEG y haya una voluntad clara de cambio. Se presentaron posibles escenarios hipotéticos, entre ellos "un mundo fragmentado y proteccionista", el predominio de los grupos regionales y el "multilateralismo renacido". Se formularon sugerencias detalladas sobre la manera de promover el principio del trabajo decente en la OMC. Se expresaron opiniones contradictorias sobre si la OMC debería ocuparse de nuevos temas, como el cambio climático, las normas sociales y ambientales y los derechos humanos, o si más bien debía consolidar su programa original y dejar que otras organizaciones internacionales se encargaran de esas cuestiones.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Sr. Rashid S. Kaukab - Director Adjunto del Centro de Recursos de CUTS en Ginebra

Rashid Kaukab, moderador de la sesión, habló de la actual crisis financiera y destacó la importancia del sistema de la GEG. En este contexto la OMC desempeñaba un papel fundamental, aunque el último intento de cerrar la Ronda de Doha había fracasado, en la "minirreunión" ministerial de julio de 2008.

(b) Dr. Winfried Veit, Director de la Oficina en Ginebra de la Fundación Friedrich Ebert (FES)

En su intervención, el Dr. Veit hizo una descripción general del actual proyecto de elaboración de escenarios hipotéticos sobre la "gobernanza económica global en 2020", cuya administración corre a cargo de la Oficina en Ginebra de la FES. El objetivo de este proyecto es idear diferentes escenarios sobre el futuro del sistema de la GEG. El proyecto se centra en cuestiones comerciales, financieras y monetarias pero toca también a otros temas pertinentes, como el cambio climático o el regionalismo. Se reconsidera el papel de las organizaciones multilaterales, como la OMC, el FMI y el Banco Mundial, y de organizaciones competentes de las Naciones Unidas como la UNCTAD o la OIT. En esta operación de elaboración de escenarios hipotéticos participan directamente representantes de esas instituciones y de las organizaciones de la sociedad civil, y otros interesados. Aunque el proyecto no se ha concluido todavía, ya pueden extraerse las siguientes conclusiones intermedias:

El actual sistema de la GEG adolece de las siguientes carencias: desinterés de la población, poca transparencia, falta de voluntad y visión políticas, incoherencia, falta de participación democrática e inexistencia de un mecanismo de rendición de cuentas. Entre los elementos positivos figuran los siguientes: el hecho de que por lo menos exista un sistema global de gobernanza, que comprende un tribunal de justicia penal, el régimen de los derechos humanos, etc.; la mejora de los indicadores del desarrollo humano; la comunicación más fácil y abierta entre los Estados y la mejor reintervención de las mujeres; la mayor cooperación entre las potencias emergentes, y las facultades de que goza la OMC para poner a los diferentes agentes en un pie de igualdad. Dadas las deficiencias señaladas, es evidente la necesidad de mejorar el sistema de la GEG. Un mensaje clave fue que en la actualidad las naciones no tienen ante sí un sistema de gobernanza global, sino de gobernanza de los procesos globales: en otras palabras, un sistema "post-crisis" en el sentido de que trata más bien de reaccionar a las crisis y no de anticiparlas, abordándolas directamente o incluso previniéndolas.

El Dr. Veit aclaró que los escenarios hipotéticos presentaban diferentes imágenes del futuro, pero no eran predicciones o pronósticos. Ofrecían a los decisores opciones sobre la acción posible, mostrándoles lo que podría o no pasar; sin embargo, no daban consejos políticos concretos. Las técnicas de

elaboración de los escenarios comprenden los instrumentos de las “fuerzas motrices” y las “incertidumbres críticas”.

Las “fuerzas motrices” son los factores y evoluciones que impulsan el sistema en un sentido u otro e influyen en el futuro de la GEG. El equipo encargado de elaborar los escenarios identificó las siete principales fuerzas motrices siguientes: regionalismo y bilateralismo; poderes emergentes; consecuencias del cambio climático; seguridad alimentaria y energética; inestabilidad financiera; tecnología, e intereses del sector privado. Para ilustrar el ambiguo papel que desempeñan las fuerzas motrices, se facilitó el ejemplo de la tecnología: por una parte la tecnología puede resolver las crisis alimentarias, pero también causar desastres como la guerra nuclear.

Las “incertidumbres críticas” son acontecimientos perturbadores o discontinuidades que pueden provocar un cambio radical en el medio ambiente. No son predecibles, pero pueden suceder. El equipo encargado de elaborar los escenarios identificó las siete incertidumbres críticas siguientes: guerra efectiva entre los “centros de gravedad”; guerra nuclear en Oriente Medio; depresión mundial; tecnología; colapso de la Unión Europea; implosión de China, y una nueva ideología del desarrollo.

Los miembros del equipo encargado de elaborar el escenario propusieron diversas versiones de un posible esbozo del sistema GEG en el año 2020. Si bien todavía no hay escenarios hipotéticos de estas versiones, son un primer paso hacia su elaboración. Se presentaron las cuatro versiones siguientes:

Versión 1: “Un mundo fragmentado y proteccionista”

Las naciones-Estado son los principales actores en las relaciones internacionales. Las mayores economías del mundo son los Estados Unidos, China, Japón, Rusia, Brasil y la UE. Las corrientes comerciales se han restringido mucho, al tiempo que los intereses proteccionistas de varias economías avanzadas adquirirían mayor influencia. Los Estados Unidos han dejado de ser Miembros de la OMC, y Rusia no ha ingresado nunca. Los grandes actores ignoran regularmente las normas del mecanismo de solución de diferencias. Las negociaciones de la Ronda de Doha, que entran en su decimonoveno año, siguen formalmente abiertas, pero las conversaciones se abandonaron hace varios años. El Convenio Constitutivo del FMI no se respeta y la mayoría de los países efectúan de vez en cuando devaluaciones monetarias competitivas. El G-8 se ha ampliado, incluyendo a la India, China y el Brasil, pero la asistencia de alto nivel a las reuniones en la cumbre es irregular. La diplomacia económica se practica en el plano bilateral, con coaliciones variables.

Versión 2: “Centros de gravedad” o “bloques regionales”

Varios bloques regionales han llevado adelante su proceso de integración. Aunque las naciones-Estado siguen existiendo, estos bloques operan en general como autores unitarios a nivel

global. La GEG se lleva a cabo mediante estructuras de diálogo semiformales, como la que antes se llamaba G-7, y diplomacia *ad hoc* entre los bloques. Las principales economías son el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la UE (39 Estados miembros, desde Islandia hasta Turquía), la Comunidad Económica Japón-Corea, China y la India. Los bloques han adoptado una moneda única, como en el caso de la UE, o han vinculado las monedas nacionales a un “ancla monetaria” como el dólar de los Estados Unidos en el ALCA. Entre los bloques, las monedas flotan libremente. La mayor parte del comercio internacional, la inversión y los flujos financieros tiene lugar entre países de un mismo bloque. Los bloques comercian entre sí, pero los litigios son frecuentes. Algunos bloques controlan los capitales externos, pero incluso entre bloques que se mantienen abiertos a los capitales las corrientes de capital se ven obstaculizadas por las diferencias en las normas regulatorias.

Versión 3: “Aquí no ha pasado nada”

Las naciones-Estado toman las principales decisiones en las relaciones internacionales, aunque las empresas y los grupos de la sociedad civil ejercen influencia a través de los grupos de presión. Las organizaciones internacionales, aunque se las discute regularmente, siguen actuando como foros de cooperación global y forman la base del derecho económico internacional. Mientras que los acuerdos bilaterales de libre comercio han prosperado, la OMC sigue facilitando la apertura general del comercio y se la considera en general la organización económica mundial más influyente, máxime teniendo en cuenta que el Acuerdo de la Ronda de Doha de 2013 hizo extensivo el mecanismo de solución de diferencias a un cierto número de sectores de política tradicionalmente controlados por los países. En 2016, los Miembros de la OMC (que entonces eran 174) llegaron a un acuerdo sobre un nuevo mandato de negociación. La llamada “Ronda Obama”, por el nombre del ex Presidente de los Estados Unidos cuyo segundo mandato tuvo una proyección más exterior que interna, está en curso con pocas perspectivas de una conclusión inminente.

Versión 4: “Multilateralismo renacido”

Con el prolongado declive económico de los últimos años de la década anterior, y el hecho de que el dólar estadounidense dejó de ser la principal moneda de reserva del mundo, los Estados Unidos abandonaron gradualmente su actitud escéptica hacia una gobernanza económica internacional multilateral basada en las normas. Después de la importante reforma de la GEG efectuada en 2015, las medidas nacionales (y regionales) están alineadas con los derechos especiales de giro del FMI, dentro de bandas del 15 por ciento. En la reforma de 2015 se revisaron también los derechos de voto en el FMI, que ahora dependen de una combinación del tamaño de la economía del país miembro, su población y su contribución financiera al FMI. Los Estados Miembros se han comprometido formalmente a someter a exámenes regulares los derechos de voto para que reflejen los cambios en esos tres criterios, pero el mecanismo no se ha definido con claridad. El comercio sigue estando regido por la OMC que, en dos rondas sucesivas de conversaciones que



se concluyeron entre 2015 y 2020, ha ampliado su mandato para incluir en él a las normas sociales y ambientales básicas. La mayoría de los países adelantados y algunos países en desarrollo han aceptado normas tributarias comunes a fin de impedir una competencia fiscal entre ellos para atraer a las grandes fortunas y que se instalen en el país.

El Dr. Veit repitió que las cuatro versiones no eran más que ejemplos seleccionados para poner en marcha el debate sobre la elaboración de los escenarios finales.

(c) Dr. Debapriya Bhattacharya, Embajador y Representante Permanente, Misión Permanente de Bangladesh ante la OMC y la Oficina de las Naciones Unidas, Ginebra

Ante las cuatro versiones presentadas, el Embajador Bhattacharya recordó que en lo relativo al futuro las pesonas se dividen en tres clases: las que dejan que suceda, las que hacen que suceda y las que se preguntan lo que va a suceder. Su intervención subsiguiente se concentró en cinco temas:

En primer lugar, reafirmó que la conclusión de la Ronda de Doha es necesaria, pero sólo si es sustantiva y plenamente conforme con su mandato de desarrollo. No había que abrigar esperanzas excesivas respecto del resultado de la Ronda, puesto que no iba a resolver las crisis globales de los alimentos, la energía y las finanzas. Le parecía incluso exagerado que el resultado de la Ronda de Doha pudiera servir de punto de referencia para la solución de esas crisis, dado el carácter sistémico de los problemas y la falta de análisis específicos sobre las vinculaciones entre las crisis y el sistema de comercio multilateral. El Dr. Bhattacharya recalcó que el mecanismo especial de salvaguardia no era la única mina que debía desactivarse en las negociaciones de la Ronda de Doha, e indicó que había otras muchas cuestiones relacionadas con la agricultura, pero también con el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, los servicios, los aspectos relacionados con el comercio de los derechos de propiedad intelectual, las normas, etc., que debían abordarse y resolverse.

En segundo lugar, el Dr. Bhattacharya señaló que la consolidación de un sistema multilateral basado en las normas era necesaria, teniendo en cuenta el crecimiento potencial del proteccionismo y los acuerdos de libre comercio. Insistió en la función reguladora de la OMC (con o sin la Ronda de Doha), que constituía el mayor bien público posible derivado del sistema global. El sistema transparente y basado en las normas del mecanismo de solución de diferencias seguía siendo la mejor opción, especialmente para los países en desarrollo pequeños. En efecto, estos países están muy interesados en que se proteja, se consolide y se promueva el sistema de comercio multilateral. Para hacerlo más eficaz, era necesario mejorar el cumplimiento (en lo relativo a las notificaciones), disponer de un mecanismo de solución de diferencias mejor, más eficaz y con más facultades, y facilitar el acceso de los países en desarrollo más débiles. Era preciso aumentar la vigilancia, para lo cual la Secretaría de la OMC

necesitaba una mayor capacidad en materia de acceso a la información, entre otras cosas.

En tercer lugar, se refirió a la reforma de un sistema de comercio multilateral anclado en la OMC, pero que incluía los acuerdos de libre comercio y los acuerdos de comercio regional. El principal reto sistémico para el sistema de comercio multilateral y la OMC proviene de esta fragmentación. El Dr. Bhattacharya defendió la idea de incluir una "cláusula de extinción" en todos los acuerdos de libre comercio, para que, transcurridos algunos años, estos acuerdos estuvieran abiertos a los demás Miembros de la OMC; se trataba pues de la multilateralización de los acuerdos de libre comercio y de comercio regional. No obstante, persistían dudas acerca de la voluntad política y era menester una mayor labor analítica a este respecto.

En cuarto lugar, para que la versión del "multilateralismo renacido", fuera realidad, la OMC tenía que reformarse. El Dr. Bhattacharya enumeró tres reformas de la estructura de la gobernanza interna de la OMC en los siguientes sectores: el establecimiento de los programas, la participación y la adopción de decisiones. Estos tres sectores de gobernanza tenían que reformarse a fondo para responder a los desafíos del próximo debate y a las nuevas expectativas. Expuso el ejemplo de la práctica llamada de "círculos concéntricos" como forma de consulta y adopción de decisiones, partiendo del círculo interno (G-7), pasando por círculo intermedio ("Sala Verde") y acabando en el círculo más amplio (todos los Miembros de la OMC en el Comité de Negociaciones Comerciales y el Consejo General). No le parecía que este mecanismo fuera a crear problemas, siempre y cuando funcionase y diese resultado. No obstante, dado que la "minirreunión" ministerial de julio de 2008 no había llegado a un acuerdo, se preguntaba si haría falta otro proceso. En lo referente a la participación, insistió en que no faltaban oportunidades de participación, pero el problema consistía en que las limitaciones de la capacidad impedían, en particular, que los pequeños países en desarrollo aprovecharan las posibilidades existentes.

En quinto lugar, el Dr. Bhattacharya señaló que existe un conocimiento inadecuado, incompleto e impreciso de las relaciones entre el sistema de comercio y los otros sectores de desarrollo. Pidió que se realizaran análisis actualizados, preventivos y *ex-ante*, que son necesarios para cuestiones tales como la crisis alimentaria, el cambio climático, etc. Advirtió que si no se remediaba esta carencia, la OMC y el sistema de comercio multilateral no estarían en condiciones de desempeñar la función que sus Miembros esperan de ellos. Con todo, no había que cargar excesivamente el programa de la OMC y la Organización no debía ocuparse de cuestiones sobre las que no tiene competencia, como los derechos humanos, el medio ambiente, la seguridad alimentaria o los derechos laborales. No es lo mismo entender los efectos de las normas comerciales en otros sectores que incorporar estos sectores a la esfera de competencia de la OMC. No obstante, era necesario conocer mucho mejor las consecuencias comerciales de estas cuestiones, y hacer un análisis de las mismas.

El Dr. Bhattacharya concluyó su intervención insistiendo de nuevo en la necesidad de reforzar el sistema multilateral, que tiene que recuperar no sólo su cerebro, sino también su corazón, y recordó al público el proverbio africano que dice, “el mañana pertenece a aquellos que lo preparan hoy”.

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

James Howard centró su intervención en el principio del trabajo decente de la OIT, y su relación con la OMC. Hizo varias propuestas concretas a este respecto y exigió una mayor interacción entre la OMC y los organismos multilaterales de las Naciones Unidas.

El orador se refirió al cambio perceptible de los criterios y a la mayor apertura hacia la colaboración interinstitucional. Recalcó que problemas como el cambio climático serán de la incumbencia de todas las instituciones y afirmó que el modo en que la OMC introduzca los cambios necesarios para incorporar el tema del trabajo decente en su programa de trabajo dará una indicación de la capacidad de la Organización para hacer frente a los desafíos futuros del desarrollo sostenible en general.

A continuación se refirió a las principales conclusiones del primer informe conjunto de la OMC y la OIT sobre el comercio y el empleo. No existe un vínculo automático entre el comercio y el desarrollo económico. Los beneficios del comercio están muy concentrados en los países industrializados y en un pequeño número de países en desarrollo. En otros muchos países en desarrollo, en particular del África Subsahariana, no ha podido determinarse la existencia de esta correlación. Además, no hay ninguna relación entre el comercio y la reducción de la pobreza, ya que los pobres suelen trabajar en sectores de la economía que no están afectados por el comercio, o son trabajadores poco o nada especializados. El estudio determinó la relación entre el comercio y el empeoramiento de la desigualdad en algunos países, y entre el comercio y la mayor elasticidad e inseguridad del empleo en países tanto industrializados como en desarrollo. Sin embargo, el comercio podría tener un impacto positivo en el empleo si los gobiernos se afanaran en promover la inversión en la educación y la especialización técnica.

El orador calificó el estudio de “un cambio profundo en la percepción del comercio por la OMC”. Dijo que quedan otras cuestiones por explorar, como los efectos del comercio en las normas laborales básicas, y señaló un cierto número de casos de relación efectiva del comercio con las violaciones de los derechos de los trabajadores en diferentes países. Recalcó que esto constituía un problema sistémico grave. Indicó que la CSI prepara informes regulares sobre las normas laborales básicas cada vez que la OMC lleva a cabo un examen de la política comercial. Estos informes muestran que, con demasiada frecuencia, los derechos de los trabajadores se sacrifican para obtener una ventaja competitiva y aumentar las exportaciones; esto ocurre en particular en más de 5.000 zonas de elaboración para la exportación de todo el mundo. Afirmó que estos son problemas sistémicos que requieren la atención global de las

instituciones multilaterales y exigió una relación de trabajo más estrecha entre la OMC y la OIT.

El concepto de trabajo decente incluía el respeto por los derechos de los trabajadores, la creación de empleos, el diálogo social y la protección social. Se estaba creando un consenso internacional sobre este principio, que figuraba en diferentes resoluciones de las Naciones Unidas de los últimos años. El orador mencionó el documento más reciente, la “Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa”, según la cual: “... la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima ...”. Además, la Declaración confería a la OIT el mandato de analizar los efectos de las medidas en la OMC y en otras instituciones, como se desprendía del siguiente párrafo: “Dado que la política comercial y la política de los mercados financieros repercuten en el empleo, la función de la OIT es evaluar esos efectos con miras a que el empleo pase a ser un elemento fundamental de las políticas económicas”.

El Sr. Howard propuso las 10 medidas siguientes que podría adoptar la OMC para promover el principio del trabajo decente:

1. La OMC, la OIT y otros organismos de las Naciones Unidas deberían elaborar un programa de trabajo conjunto sobre las consecuencias de la liberalización del comercio para el trabajo, la sociedad, el género y el desarrollo;
2. Debería procederse a un seguimiento intensificado del informe de la OMC-OIT sobre el comercio y el empleo en 2007, para examinar toda una serie de cuestiones que no se tratan en este informe;
3. La OIT debería participar en un número mayor de comités y grupos de negociación de la OMC, prestando asesoramiento técnico;
4. Los exámenes de política comercial de la OMC deberían tratar el tema del derecho sostenible, con inclusión del trabajo decente;
5. La OMC debería empezar a hacer evaluaciones serias de los efectos en el empleo (o el trabajo decente);
6. Debería comprobarse la actitud de los países que son candidatos a ingresar en la OMC respecto de las cuestiones relativas al trabajo decente;
7. Había que dar realce de nuevo a la Declaración Ministerial de Singapur, de la OMC, que dice lo siguiente: “renovamos nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas”;
8. Podrían organizarse reuniones de ministros de comercio con ministros de trabajo, para promover la coherencia a nivel nacional;



9. Debería modificarse el artículo 1 ("Definición de subvención") del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, para establecer que las infracciones de las normas laborales no son un medio admisible de proporcionar una subvención a la exportación;

10. Debería analizarse la jurisprudencia de las decisiones y los Acuerdos de la OMC respecto de temas relacionados con el trabajo decente.

El orador concluyó afirmando que, si aceptase estas propuestas, la OMC daría un paso importante hacia el objetivo de formar parte coherente del sistema de gobernanza global.

(e) Dr. Felix Peña, Profesor de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Director del Institute of International Trade - Standard Bank Foundation y Miembro del Brains Trust del Grupo de Evian, del IMD

El Dr. Peña afirmó que la fragmentación ya es una realidad. Destacó que la riqueza de la diversidad cultural en el mundo globalizado era el factor central a tener en cuenta si se quería entender la globalización. La OMC también debía tenerlo en cuenta. Declaró que el mundo estaba en un proceso histórico de revolución constante y que no había muchas certidumbres respecto del futuro. Así pues, consideraba que el proyecto de elaboración de escenarios de las FES era un ejercicio útil.

El orador señaló que las relaciones internacionales debían verse desde un ángulo multidisciplinario; no bastaba con hacer una reflexión económica. Dio el ejemplo de los actores del sistema financiero, que no hubieran imaginado siquiera lo que le ha ocurrido después al sistema. Esto mismo podía ocurrir en el sector económico, si seguía sin entenderse la lógica de las relaciones entre los pueblos y las naciones.

En relación con las versiones propuestas, el orador sugirió que, dada la tendencia a la fragmentación y los muchos factores de incertidumbre, lo mejor sería adaptarse a todos los escenarios. Era fundamental pues que la OMC se preparase para todos los escenarios hipotéticos imaginables, y asumiera la filosofía de sus Estados Miembros.

En lo tocante al regionalismo, observó que la segunda versión, relativa a los bloques regionales, era muy poco realista y aún menos deseable. Un mundo fragmentado, compuesto de varios bloques regionales autónomos como la UE, no sería viable. Sin embargo, era partidario de que los países de una misma zona geográfica (aunque sin límites precisos, o sea, una "geografía variable") estableciesen organizaciones regionales y adoptasen normas, redes de seguridad social y símbolos conjuntos. Esto aumentaría el nivel de identificación regional y gobernabilidad. Sostuvo que para lograr una globalización eficaz hacían falta bloques regionales efectivos, pero no tendientes a la autopreservación.

El Dr. Peña prosiguió su intervención refiriéndose a las tres cuestiones siguientes, relativas al regionalismo:

En primer lugar, ¿por qué es tan importante el regionalismo? Un argumento de peso en favor del regionalismo, en términos políticos, es el hecho de que los problemas y las oportunidades se ven con más claridad en la propia vecindad, o sea a nivel nacional o regional. La paz y la estabilidad política en el plano nacional son condiciones previas para el pleno aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la globalización. En el terreno económico, las empresas pequeñas y medianas, por ejemplo, iniciaron sus experiencias de internacionalización en sus propias regiones, paso a paso. Lo mismo ocurrió con las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.

En segundo lugar, ¿cómo establecer una relación funcional entre el regionalismo y la globalización, especialmente en lo relativo al comercio, la producción y la integración de las capacidades productivas por las redes globales? Es notable que la OMC haya reconocido que el regionalismo geográfico no es lo mismo que los discriminatorios acuerdos comerciales preferenciales. El orador recaló que el regionalismo basado en la proximidad geográfica es importante para multiplicar las redes de comercio y producción, e instó a la OMC a que facilitase canales de comunicación entre los bloques regionales.

En tercer lugar, ¿padece también el regionalismo problemas graves? El orador respondió afirmativamente, indicando que la fragmentación y la incertidumbre también eran factores perturbadores a nivel regional. Si bien cada país tiene múltiples opciones políticas, las empresas han de adoptar decisiones estratégicas en términos económicos. Las empresas no quieren verse restringidas, pero necesitan tanto el regionalismo como la OMC. Así pues, el orador concluyó su intervención recalando que el regionalismo y la OMC no debían verse como conceptos contradictorios.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

La mayoría de las preguntas y comentarios del público se refirieron a los escenarios futuros de la GEG, el programa de la OMC y la reforma, las interacciones entre las organizaciones internacionales, el regionalismo y la relación entre comercio y crecimiento económico.

En lo tocante al regionalismo, un participante observó que era mucho más fácil y rápido concertar un acuerdo bilateral regional que un acuerdo multilateral entre 153 países, de diferentes culturas y perspectivas. Señaló que incluso en el grupo no demasiado grande de 36 países latinoamericanos no se había podido llegar a un consenso sobre el proyecto del ALCA. El regionalismo era la respuesta a la falta de progresos y a la ineficacia a nivel multilateral, y el reto futuro consistía en armonizar los acuerdos regionales de comercio con las normas de la OMC. Además, advirtió que no debía



considerarse a China un ejemplo positivo, porque en este país se transgredían las normas laborales básicas.

Otro asistente hizo una observación sobre la cuarta versión, y sobre si la OMC u otras instituciones internacionales debían ocuparse de las normas sociales y ambientales. El orador se remitió a los principios de subsidiaridad y solidaridad, que consideraba principios rectores, y dijo que había que asegurarse de que se tuvieran debidamente en cuenta las cuestiones sociales y ambientales. En relación con la primera versión hipotética, la de un “mundo fragmentado y proteccionista”, sugirió otra versión en la cual todas las instituciones multilaterales se ocuparían del comercio desde su propia perspectiva.

Un ex miembro del Parlamento Europeo recordó el título de la sesión e hizo hincapié en tres cuestiones fundamentales que a menudo se pasaban por alto, a saber, cómo se formulaban las políticas, en interés de quién se formulaban y ante quién respondían los encargados de la formulación de políticas. Toda consideración acerca de la GEG debía tener en cuenta la interacción entre la democracia nacional, las instituciones democráticas y los encargados de la formulación de las políticas. Indicó que los riesgos de descomposición de la UE o la OMC dependían de la capacidad de los decisores de atraerse a las poblaciones, en cuyo nombre decían actuar. Muchas personas, incluso algunos miembros de las élites políticas, se sentían muy desconcertadas ante la situación mundial, porque se tomaban decisiones que influían en sus vidas sin pedir su consentimiento o sin informarles siquiera. A su juicio esto era una grave deficiencia, que la OMC tenía que abordar si deseaba mantener su credibilidad. Advirtió que las organizaciones internacionales sólo tenían el poder que les concedían sus Estados Miembros.

El orador señaló dos tareas de investigación relativas a la gobernanza global: la primera consistía en hacer una simple comparación del modo en que los principales actores formulan políticas en la OMC, y ante quién responden. Parecía que el país con los mejores resultados comerciales, es decir China, de hecho fuera el menos transparente, y una pequeña élite actuaba en su nombre sin consultar a la nación. Además, en algunos países no había ningún sistema de rendición de cuentas. En segundo lugar, había que determinar si existía alguna correlación entre la transparencia y el rendimiento comercial, y si podía demostrarse con investigaciones empíricas.

Una investigadora principal recalcó la importancia de las normas y del sistema basado en las mismas. Afirmó que los países y el sistema internacional pasaban por ciclos de normatividad y de libertad. Advirtió que se había llegado a un nivel muy alto de libertad de los mercados financieros y económicos. Junto con el aumento del número de acuerdos de comercio regional, todos estos fenómenos eran ejemplos del “dejar hacer”, y llegaría el momento en que se invertiría la tendencia en todo el mundo. No había una solución perfecta, y sería necesario hacer sacrificios para regular adecuadamente el sector. En relación con el regionalismo, sostuvo que debía verse como un complemento del multilateralismo y no como un sustituto, y dijo que había que mejorar las normas que regulaban esta relación. En cuanto a las causas del fracaso de

la “minirreunión” ministerial de julio de 2008, sería demasiado fácil dar la culpa al sistema y al proceso.

Refiriéndose a la indicación del Embajador Bhattacharya, de que no había que confiar un número excesivo de cuestiones a la OMC, un participante dijo que estaba de acuerdo en que esto podría resultar contraproducente. Cito el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio como ejemplo de las disparidades entre el sistema de comercio y el desarrollo. Los miembros de las Naciones Unidas se habían comprometido claramente a conseguir una participación más justa y efectiva de los países menos adelantados y de otras economías pequeñas y vulnerables en el sistema de comercio multilateral. No obstante, en las negociaciones de la Ronda de Doha se habían logrado muy pocos progresos en relación con este compromiso pese a que la mayoría de los miembros de las Naciones Unidas también eran Miembros de la OMC. Además, la OMC es una de las pocas organizaciones multilaterales que no ha realizado un estudio sobre los efectos de su labor en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y en particular en el Objetivo N° 8, aunque existe una clara relación entre dicho Objetivo y la Organización. En cambio, la OMC opera en otros sectores, como la ayuda al comercio, en los que su función es muy limitada. Así pues, existía un riesgo real de que se confiase un número excesivo de cuestiones a la OMC, a las que la Organización no podía añadir ninguna sustancia. Además, siempre que apareciese un nuevo tema, los países menos adelantados, cuya capacidad es menor, tendrían grandes dificultades para abordarlo de manera efectiva, y correrían el peligro de quedar aún más marginados en el proceso.

Por último, el orador se refirió a la intervención del día anterior de Pascal Lamy y en la que el Director General declaró que la OMC estaba obligada por las disposiciones de su Constitución de 1994, o sea al Acuerdo de Marrakech. Si bien la OMC está comprometida con la apertura del comercio, también está obligada a garantizar que todo quede supeditado al desarrollo sostenible. El orador alegó que el término “desarrollo sostenible” era un oxímoron y que “desarrollo” tenía un significado más amplio, a todos los efectos prácticos. Convenía realizar un análisis de la medida en que los objetivos generales de la OMC son compatibles con lo que el mundo real podrá suministrar en los próximos 20 ó 30 años.

Los panelistas hicieron las siguientes declaraciones en relación con esos comentarios y preguntas.

El Dr. Peña señaló que el crecimiento económico es necesario y que se trataba más bien de saber cómo evitar o atenuar los impactos negativos en forma de costos ambientales y sociales. Indicó que en la Argentina el crecimiento económico había multiplicado las oportunidades de empleo. El proceso de formulación de la política comercial era diferente para cada país y dependía de las circunstancias culturales, entre otras. Afirmó que, ya que las actividades y los problemas económicos se habían globalizado, cada país debía encontrar estrategias para actuar y reaccionar a estas circunstancias globales sin perder de vista sus intereses nacionales. A este respecto, la OMC había desempeñado un papel importante. El orador elogió a la OMC



por las mejoras en la transparencia y la difusión de información, que deberían continuarse, intensificarse y defenderse. Un ejemplo de ello era el Foro Público, y el Dr. Peña propuso que se celebraran manifestaciones similares a nivel regional, así como en otras instituciones internacionales como el FMI.

Destacó que las normas eran el único medio de convivir de un modo civilizado y pacífico (la “sociedad orientada a las normas”). No obstante, advirtió que las normas caían en obsolescencia y debían actualizarse regularmente, teniendo en cuenta los intereses culturales y de los distintos países. Así pues, la OMC, que era una Organización basada en las normas, necesitaba actualizar continuamente sus normas y procedimientos de trabajo. Reafirmó que es más importante debatir el modo de trabajar juntos que la razón de que lo hagamos. El ejemplo más obvio de lo que ocurriría si los países no colaborasen era la catástrofe sobrevenida en los años treinta. En lo referente a los acuerdos de comercio regional, dijo que había que estudiar la manera de evitar sus efectos negativos y el problema de la “maraña”. En términos más generales, las organizaciones internacionales debían encontrar medios y reglas para reducir al mínimo los riesgos de un caos global. Mencionó la participación activa de China en el sistema de comercio multilateral como uno de los mejores resultados del sistema internacional.

El Sr. Howard recordó que algunos de los primeros acuerdos regionales entre países en desarrollo contenían disposiciones destinadas a respetar los derechos de los trabajadores, como en los casos de la SADC o MERCOSUR. Insistió en que se había llegado a un cierto consenso global en cuanto a la importancia de respetar los derechos de los trabajadores. Con respecto a China, era necesario considerar la relación existente entre la falta de derechos de los trabajadores y el aumento de las exportaciones. En muchos países, los trabajos forzados o la esclavitud eran una realidad y, en los peores casos, causaban pérdidas de vidas humanas. En la misma China había un clamor masivo de protesta de los trabajadores y, si bien dentro del país podrían registrarse presiones crecientes, también era necesario que la comunidad internacional prestase mayor atención al problema. Estos casos ponían en duda la legitimidad del sistema global. Encuestas realizadas en los Estados Unidos y en todo el mundo daban cuenta de un considerable escepticismo respecto de la utilidad y los beneficios del comercio. Esto se debía probablemente a que la población veía con claridad los vínculos existentes entre el comercio y la violación de los derechos de los trabajadores. Señaló que esta cuestión podría considerarse a nivel internacional y que sería conveniente abordar directamente el problema, lo que redundaría en una mayor legitimidad del sistema internacional. Añadió que la OMC tenía que contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, manteniendo la coherencia entre las instituciones internacionales. Además, se declaró de acuerdo en la posibilidad de examinar nuevas cuestiones, como las laborales, en una futura ronda de la OMC.

El Embajador Bhattacharya señaló que gran parte del debate se centraba en el papel del comercio y sus consecuencias

para el crecimiento, el desarrollo económico, el alivio de la pobreza y el desarrollo sostenible. Advirtió que todo tenía que ponerse en perspectiva y explicó que la liberalización, la desreglamentación y el papel del sector privado se veían como cosas muy positivas hasta que empezaba a perderse su ventaja competitiva. Un trabajador estadounidense que perdiera su empleo tendría sin duda una visión negativa de la globalización, aunque probablemente no entendiera del todo los daños causados. El Dr. Bhattacharya declaró que, en vez de acusar a otros países que han mejorado su competitividad, el debate electoral en los Estados Unidos debía centrarse en el modo de aplicar un programa de ajuste estructural. Destacó que era necesario distribuir de manera más equitativa los beneficios del comercio entre los países y en el interior de los mismos, y que en el futuro habría que adoptar una posición más razonable.

En lo que respecta al regionalismo, dijo que el principal desafío consistiría en absorber todos los acuerdos de comercio preferencial en un sistema comercial integrado y coherente. No obstante, como la mayoría de acuerdos de este tipo excedían de lo requerido por la OMC, en el proceso se perderían algunas flexibilidades y podrían crearse fricciones, en particular en lo referente a los ADPIC, las normas ambientales y sociales o la cláusula sobre el trabajo.

En lo referente a la gobernanza global, el Dr. Bhattacharya advirtió que, aunque no fuera posible mejorar la eficacia de ciertas organizaciones internacionales, ello no significaba que sus ámbitos de competencia debieran incorporarse a la OMC. Si el Protocolo de Kyoto o la “hoja de ruta de Bali” no podían aplicarse en su foros respectivos, era poco realista pensar que sí se aplicarían en la OMC. Había llegado el momento de prestar cierta atención a otros sectores, y el orador se preguntó cuántas organizaciones internacionales desarrollaban tantas actividades como el Foro Público de la OMC, o debatían la manera de mejorar los resultados. Insistió en que el único modo de conseguir un multilateralismo eficaz era mediante una coalición de organizaciones internacionales que funcionasen adecuadamente.

En cuanto al fracaso de la “minirreunión” ministerial de julio de 2008, insistió en que corregir el proceso no garantizaría que los resultados fueran mejores. El proceso es una condición necesaria, pero no suficiente, del éxito. La OMC todavía está buscando un mecanismo adecuado que garantice la representatividad, cosa cada vez más difícil en vista de la geometría variable del mundo, los cambios de las alianzas y los nuevos grupos de interés.

La opción de celebrar una nueva ronda dependería de cómo terminase la actual Ronda, en el sentido de fijar un nivel de ambición alto o moderado o bien un mínimo común denominador, la inclusión de un programa inacabado y la duración del período de aplicación. Recordó que, después de terminada la Ronda Uruguay, hubo considerables debates sobre las cuestiones relativas a la aplicación, que ya no figuraban en el orden del día. Destacó que, cuando se termina una Ronda, es esencial dejar tiempo a los países

para que apliquen las nuevas normas acordadas. Los servicios, las normas (transparencia, antidumping, subvenciones, etc.) y los obstáculos no arancelarios eran las cuestiones que podrían considerarse en una nueva ronda, ya que el debate sobre los aranceles casi pertenecía al pasado. Subrayó que debía garantizarse un mayor nivel de rendición de cuentas, sobre todo en los países, más que en Ginebra.

El Dr. Bhattacharya concluyó su intervención afirmando que la ciencia y la tecnología podían ayudar a muchos países a alcanzar antes el desarrollo sostenible. A título de ejemplo se refirió a Bangladesh, que había obtenido la autosuficiencia alimentaria a pesar de una explosión demográfica que había hecho que la población alcanzase la cifra de 140 millones de habitantes. En el mundo había bastante para los necesitados, pero no para los codiciosos.

El Dr. Veit respondió a las preguntas relativas a la cuarta versión y al debate sobre la carga excesiva del programa de trabajo de la OMC, refiriéndose a un artículo de Robert Howse, que afirmaba que la OMC podía convertirse en un organismo irrelevante si no se ocupaba de nuevas cuestiones, como la seguridad alimentaria y energética, el cambio climático, los derechos humanos, el terrorismo o la corrupción. Según el Dr. Veit, era posible que la OMC fuera el principal actor en el sistema futuro de GEG. También era posible que se crease un nuevo Consejo de Seguridad Económica en las Naciones Unidas, que coordinaría todas las organizaciones multilaterales en esta esfera.

Para el orador, el principal problema de la gobernanza global era la incoherencia del sistema y la falta de coordinación. Estos problemas se reflejaban incluso a nivel nacional en las capitales de los países, donde diferentes ministerios se ocupaban de distintos temas y no siempre aplicaban o representaban una política común y coherente. El principal desafío consistiría en remediar la descoordinación en los diversos niveles.

Aunque la sabiduría tradicional corroboraba la bondad del comercio y la democracia, los dos factores no daban una respuesta automática a los problemas actuales. No todas las personas consideraban que el multilateralismo fuera la mejor opción; de lo contrario no habría tantos proyectos bilaterales y de integración regional. Los trabajadores estadounidenses o alemanes que habían perdido sus empleos no pensaban, desde luego, que el multilateralismo fuera la mejor opción para ellos. En los países africanos también reina el escepticismo en cuanto a los verdaderos beneficiados de la Ronda de Doha.

Repitió que los escenarios ofrecían diferentes imágenes del futuro, pero que no eran previsiones, ya que no es posible predecir el futuro. Citando a John Maynard Keynes, declaró que lo único que puede decirse del futuro es que, "a la larga, todos estaremos muertos". No obstante, los escenarios pueden ofrecer por lo menos una orientación, ya que no un asesoramiento a los que deciden las políticas, ilustrando las diferentes posibilidades de acción.

3. Conclusiones y camino a seguir

Se celebró un debate animado sobre las cuatro cuestiones propuestas. Hubo un amplio consenso sobre la necesidad de reformar el sistema de GEG, y se expresó una clara voluntad de cambio. Las versiones propuestas hacían ver que hay una amplia variedad de posibilidades, incluido un "mundo fragmentado y proteccionista", el predominio de los bloques regionales o un mundo de "multilateralismo renacido". Hubo consenso sobre la necesidad de evitar otra catástrofe económica como la que ocurrió en los años treinta. En varias ocasiones se expresó apoyo por un sistema global basado en las normas.

Se hicieron sugerencias detalladas sobre el modo de intensificar la relación de trabajo entre la OIT y la OMC y promover el principio del trabajo decente en la OMC. Era necesario poner a los acuerdos de comercio preferencial en conformidad con el marco de la OMC para asegurar la coherencia del sistema de comercio multilateral. Se expresaron opiniones contradictorias sobre si la OMC debía ocuparse de nuevas cuestiones, como el cambio climático, las normas energéticas, sociales y ambientales y los derechos humanos, o bien consolidar su programa original y dejar que otras organizaciones internacionales se encargasen de esas cuestiones. Se recomendó que se hicieran mejores análisis e investigaciones sobre la interrelación entre el comercio y estas cuestiones transversales.

Se indicó que la mayor transparencia de la OMC era una tendencia positiva, que debía continuarse, intensificarse y defenderse. No obstante, se recalcó también la necesidad de reformar la OMC, en particular en los sectores de la gobernanza como el establecimiento de programas, la participación y la adopción de decisiones. Si no se hacían reformas internas serias, la OMC corría el riesgo de perder pertinencia en el futuro. Además, se recomendó que la OMC realizase un estudio sobre los efectos de su labor en el logro del octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio, promover una asociación mundial para el desarrollo.

I.

La facilitación del comercio es imposible si no se facilita la logística



Moderadora

Sra. Eva Molnar – Directora de la División de Transportes, Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE)

Oradores

Sr. Peter Krausz – Director del Departamento de Transporte de Mercancías y Facilitación de la Unión Internacional de Transporte por Carretera (IRU)

Sr. Simon Bennett – Secretario de la Cámara Naviera Internacional (ICS)

Sr. Colin Beaumont – Miembro Honorario de la Federación Internacional de Asociaciones de Transitarios (FIATA)

Sr. John Simpson – Director General de Global Express Association (GEA)

Organizado por

IRU, FIATA, ICS, GEA y CEPE

Informe redactado por

IRU, FIATA, ICS, GEA y CEPE

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 9.00 - 11.00 h

Resumen

Mensaje básico: "Hay que concluir por separado la parte del Acuerdo de Doha relativa a la facilitación del comercio"

No basta con suscribir contratos de compraventa en condiciones favorables si no se asegura la existencia de condiciones logísticas también favorables. Cualquier beneficio derivado de "acuerdos comerciales perfectos" puede acabar esfumándose por culpa de ineficiencias de tiempo o de otra índole que nada tienen que ver con errores o descuidos de quienes proveen la logística, sino que se deben a deficiencias inherentes al entorno normativo y operacional, o incluso social, del transporte y la logística internacionales.

En general, se habló acerca de la forma en que habría que mejorar las condiciones en que tiene lugar el movimiento físico de las mercancías que se comercializan en el contexto de la labor de facilitación del comercio que realiza la OMC, teniendo debidamente en cuenta otros regímenes normativos del transporte y la logística internacionales. Se recordó que el índice de desempeño logístico, publicado por el Banco Mundial en noviembre de 2007, ponía de manifiesto que los obstáculos al transporte limitaban los beneficios que reportaba la labor de la OMC para abrir los mercados, y retrasaban el desarrollo económico.

Se destacó que, para funcionar, la facilitación del comercio debía ir acompañada de la facilitación de las actividades logísticas, en particular el transporte internacional de carga. Se puso de relieve la importancia de los artículos V, VIII y X del GATT, así como de las negociaciones en curso encaminadas a concertar un nuevo acuerdo de la OMC sobre facilitación del comercio en que se interpretaran esos tres artículos. Se expusieron las inquietudes que se planteaban en la industria logística internacional por lo que respecta al transporte unimodal e intermodal, como, por ejemplo, las razones del largo tiempo que llevan las transacciones comerciales a causa de las deficiencias en el transporte y la logística, los tiempos de espera en las fronteras internacionales, la burocracia, las restricciones normativas, la búsqueda de beneficios, etc. Se examinaron posibles soluciones en el ámbito de la facilitación del comercio (y del transporte).

En todas las intervenciones se instó a poner término en forma eficiente al capítulo de la Ronda de Doha para el Desarrollo relativo a la facilitación del comercio, de manera independiente y separada del resto de las cuestiones que se seguían discutiendo. Ello repercutiría positivamente en la facilitación de las actividades logísticas internacionales.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Eva Molnar, Directora de la División de Transportes de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE)

Eva Molnar, moderadora de la sesión, destacó en su declaración introductoria que intervendrían eminentes representantes de las

organizaciones internacionales más importantes en el campo del transporte y la logística internacionales: Peter Krausz, Director del Departamento de Facilitación de la Unión Internacional de Transportes por Carretera (IRU), que había tenido la gentileza de organizar la sesión, Simon Bennett, Secretario de la Cámara Naviera Internacional, Colin Beaumont, Miembro Honorario de la Federación Internacional de Asociaciones de Transitarios (FIATA), John Simpson, Director General de Global Express Association, y la Comisión de las Naciones Unidas para Europa, que constituía en la práctica un centro para llegar a acuerdos y soluciones en materia de facilitación.

En los últimos decenios han tenido lugar cambios fundamentales. Hay más etapas en serie de producción, y por lo tanto, los servicios de transporte han cobrado aún más importancia. En muchos casos los fabricantes compiten entre sí ofreciendo servicios en la cadena de abastecimiento, más que haciendo valer la calidad o el precio de sus productos. De esta manera, los servicios de transportes y logística han cobrado más importancia a los efectos de la competitividad al micro y el macronivel.

Es evidente que, en estas circunstancias, el tiempo y el costo tienen gran influencia y, por ello, es imperativo reducir los tiempos de espera y la incertidumbre en cuanto a las fechas, eliminar los cargos excesivos y los pagos informales que se suman al costo real de la logística y, en general, ofrecer servicios logísticos competitivos. En todo caso, las industrias del transporte y la logística no mejorarán mucho si no cuentan con el apoyo de una política pública de liberalización y facilitación.

Según el Índice de Facilitación del Comercio, que publicó hace poco el Foro Económico Mundial, los entornos más propicios para el comercio eran la RAE de Hong Kong, Singapur, Suecia y Noruega (en este orden) y los menos propicios eran el Chad, Burundi, Nepal y Venezuela (en orden inverso, del puesto 118 al 115). Si bien los factores que influyen en este índice denotan una situación más compleja, cabe razonablemente llegar a la conclusión de que en este resultado pesa mucho la existencia de medidas para facilitar el comercio y el transporte.

En el curso de la sesión se indicarán los instrumentos que ya están vigentes (el Convenio para la Armonización, el Convenio TIR, el Convenio CMR, por ejemplo) y los que todavía no se aplican en todo el mundo, así como las deficiencias en la estructura actual del TTF y la necesidad de avanzar a la par de un mundo que cambia con rapidez.

(b) Peter Krausz, Director del Departamento de Transporte de Mercancías y Facilitación de la Unión Internacional de Transporte por Carretera (IRU)

Peter Krausz destacó en su intervención que había que valorar el transporte por carretera como modalidad indispensable de transporte en el siglo XXI; el transporte por carretera aporta una gran contribución al producto interno bruto y lo facilita. El comercio es imposible sin transporte por carretera, que es y seguirá siendo el modo predominante de transporte por tierra con operaciones básicamente de corta distancia en razón de



su capacidad especial para prestar servicios “de puerta a puerta”.

Los obstáculos al transporte internacional por carretera causan pérdidas de miles de millones de dólares de los Estados Unidos o de euros y tanto para la economía como para la sociedad; estas pérdidas se pueden prevenir. La IRU trata de ayudar a la industria y a la economía en general a reducir esas pérdidas propiciando, en particular, mejores condiciones para el cruce de fronteras.

Sin embargo, si bien es un hecho reconocido que la libertad de las rutas marítimas ha contribuido enormemente al progreso económico y social en todo el mundo, en el siglo XX se ha descuidado la facilitación del transporte por carretera. Así pues, existe un buen ejemplo, pero en lugar de avanzar en la dirección debida, muchos países instituyen medidas proteccionistas para limitar el transporte por carretera y otros servicios logísticos.

Ha llegado el momento de dar la misma libertad al transporte terrestre, por ejemplo al transporte por carretera. En el contexto público internacional hay dos medios multilaterales para la facilitación, o sea, para prevenir pérdidas:

- Las convenciones y los convenios de las Naciones Unidas (el Convenio TIR y la Convención para la Armonización del Control de Fronteras, por ejemplo)
- Los instrumentos de la OMC (los artículos, V, VIII y X del GATT)

El artículo V del GATT, relativo a la libertad de tránsito, ha de reconfirmarse en un nuevo instrumento de la OMC sobre facilitación ya que su aplicación adecuada, incluida la utilización del sistema de arreglo de diferencias de la OMC, es un instrumento excelente para respaldar el avance de la cooperación comercial internacional facilitando el transporte por carretera.

En las negociaciones en curso sobre facilitación del comercio no es necesario volver a inventar la rueda. Se trata únicamente de precisar las disposiciones del actual artículo V, no de modificarlas. Sería útil hacer algunas adiciones, como extender las libertades a los tramos nacionales de las operaciones de tránsito (exportaciones e importaciones antes y después del tránsito), así como las operaciones de tránsito desde y hacia puertos marítimos. También es necesario establecer una clara distinción entre el “tránsito” como tal y los “régimenes aduaneros para el tránsito”.

Se pueden fijar obligatoriamente rutas de tránsito, que deberían ser siempre las más convenientes desde un punto de vista dinámico, pero sólo se deberían usar escoltas en casos excepcionales. No es posible aceptar limitaciones cuantitativas (cuotas de tránsito).

El trato nacional y el trato de nación más favorecida deben aplicarse en forma armónica y según cuál sea más favorable para el tránsito en una situación determinada.

Hay que reforzar la exención para el tránsito de aranceles y cargos que excedan de los correspondientes a servicios efectivamente prestados a los operadores de tránsito, a fin de reducir las prácticas de búsqueda de beneficios.

El nuevo acuerdo de la OMC debería concertarse *sin más dilación* como instrumento independiente separado del paquete de medidas de Doha.

(c) Simon Bennett, Secretario de la Cámara Naviera Internacional (ICS)

En el curso de la sesión, el Simon Bennett destacó que el transporte marítimo internacional representaba aproximadamente el 90 por ciento del volumen del comercio mundial. Sin él, el comercio internacional, el transporte a granel de materias primas y la importación y exportación de alimentos y productos manufacturados de un costo asequible serían sencillamente imposibles. El transporte marítimo, por su disponibilidad, bajo costo y eficiencia, había hecho posible la gran transición hacia la producción industrial en Asia y era en gran parte responsable de la reciente mejora en el nivel de vida mundial.

La eficiencia del comercio mundial depende de la liberalización de los mercados del transporte y de la preservación de los principios marítimos de la OCDE relativos al acceso a los mercados, tras la disolución del Comité de Transporte Marítimo de la OCDE. Es de esperar que esos principios se codifiquen mediante su incorporación al Acuerdo de la OMC sobre servicios marítimos. Mientras tanto, este sector colabora estrechamente con el Grupo Consultivo sobre Transporte Marítimo, constituido por las administraciones marítimas de ciertos gobiernos para defender los principios de libre comercio y asegurar que las principales potencias marítimas den un ejemplo a las economías emergentes. También es de esperar que la conclusión positiva de las negociaciones de la OMC sobre la facilitación ayude a promover las normas internacionales y la simplificación de los procedimientos aduaneros.

Obstáculos importantes a la eficiencia del transporte marítimo

i) Reglamentación regional

El transporte marítimo internacional tiene dimensiones mundiales y su reglamentación debería ser también de alcance mundial. La Organización Marítima Internacional (OMI) de las Naciones Unidas ofrece un marco general de normas jurídicas y técnicas referentes al transporte marítimo internacional, pero existe siempre el peligro de que éste se vea amenazado por la reglamentación regional, que puede crear distorsiones en el mercado y reducir la eficiencia en el transporte marítimo.

Las nuevas presiones relacionadas con las normas ambientales y las propuestas de que el transporte marítimo se incluya en el régimen "posterior a Kyoto" de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (con su principio de "responsabilidad común pero diferenciada") representa un desafío particular para el mantenimiento de condiciones de igualdad en el sector del transporte.

ii) Seguridad frente a facilitación

Es preciso lograr un equilibrio entre el interés legítimo en proteger la seguridad de la cadena de abastecimiento y las exigencias prácticas de mantener en marcha el comercio. El actual debate se centra en la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

La legislación estadounidense que exige el escaneo del 100 por ciento de los contenedores y la aplicación de nuevas normas de la Unión Europea sobre la seguridad de la carga constituyen problemas especiales. La facilitación del comercio (incluidas las normas de la OMI sobre entrada y despacho aduaneros) está sufriendo los efectos de nuevas prioridades, en particular después de los acontecimientos del 11 de septiembre. La mayor burocracia y las restricciones a la circulación de mercancías ponen en peligro la eficiencia. También es importante facilitar las transferencias de tripulaciones y autorizar los días de permiso en tierra.

El comercio mundial continúa aumentando y el transporte ha respondido a una demanda cada vez mayor. Sin embargo, mientras el comercio marítimo continúa ampliándose, la infraestructura está quedando a la zaga. La infraestructura portuaria está sometida a una enorme presión, que se manifiesta en congestiones y retrasos, cuestión ésta que es objeto de mayor atención debido al alza de los precios de los combustibles y a la previsión actual de un uso eficiente del carbono en toda la cadena de abastecimiento.

Se necesitan más inversiones en infraestructura y un mayor equilibrio entre las cuestiones ambientales y las necesidades del transporte internacional multimodal. El sector necesita políticas de transporte integradas. En Europa (y en cierta medida en los Estados Unidos), se están formulando estrategias más coordinadas en el sector marítimo, pero con demasiada frecuencia las estrategias para los diferentes modos de transporte se formulan en forma separada.

En resumen, el sector del transporte marítimo es partidario de una conclusión positiva de las negociaciones de la OMC sobre la facilitación del comercio para contribuir a adoptar "las mejores prácticas" y reforzar las actividades de facilitación en otros organismos, como la OMA y la OMI.

La simplificación de los procedimientos aduaneros está vinculada con la labor del Comité de Facilitación de la OMI para normalizar y agilizar los procedimientos administrativos y ello reviste particular importancia, dada la creciente carga burocrática que recae sobre el personal de este sector. Merecen también reconocimiento iniciativas tales como la actual consulta de la

Unión Europea sobre un espacio común de transporte marítimo para los procedimientos aduaneros.

Se necesita una consulta adecuada sobre el comercio, como se deduce de la participación de la propia Cámara Naviera Internacional en los debates sobre la reglamentación en la OMI y en los procesos de consulta con la Unión Europea y los Estados Unidos, por ejemplo. La celebración de consultas adecuadas sobre comercio ayuda a mejorar la legislación.

La labor de facilitación de la OMC puede ayudar a promover las normas internacionales, como por ejemplo las actividades de la OMA encaminadas a establecer el marco normativo para asegurar y facilitar el comercio (SAFE), incluidas las normas sobre seguridad aduanera, el uso del comercio electrónico y conceptos tales como el de ventanilla única, es decir, la exposición de datos electrónicos en un único portal.

(d) Colin Beaumont, Miembro Honorario de la Federación Internacional de Asociaciones de Transitarios (FIATA)

Colin Beaumont manifestó que una logística eficiente era fundamental para el comercio mundial y que la FIATA deploraba el reciente fracaso de la última Ronda de Doha e instaba a que se reanudasen las conversaciones a la mayor brevedad posible.

Los miembros de la FIATA son transitarios que trabajan en primera línea de la logística internacional. Ven y experimentan lo que ocurre realmente cuando se transportan mercancías y, en particular, cuando éstas atraviesan fronteras internacionales. Incurren en gastos para mantener el tráfico de mercancías y resuelven problemas de sus clientes.

Los proveedores de logística tienen que hacer lo que piden los clientes, que quieren que las mercancías se entreguen a tiempo y en buenas condiciones. En general, a los clientes no les interesan las razones del retraso, lo único que importa es el costo de las demoras en la cadena de transporte. El comercio mundial está impulsado por la demanda de los consumidores y, ciertamente, el mundo desarrollado se ha acostumbrado a disponer de una gran variedad de productos durante todo el año y a precios muy bajos. Gran parte de la logística necesaria se da por descontada, aunque es fundamental para conectar los mercados mundiales y dar acceso a países en desarrollo, incluso en las regiones más remotas del mundo, para los consumidores que necesitan sus productos.

A pesar de estas dificultades logísticas, la previsibilidad en la cadena de abastecimiento es un requisito fundamental. La imprevisibilidad aumenta los costos y desalienta a quienes, en otras circunstancias, podrían participar en el comercio internacional. En todo caso, subsisten varios obstáculos principales al comercio, a saber:

- Falta de normas internacionales sobre comercio electrónico
- Protección de los mercados



- Controles fronterizos burocráticos
- Infraestructura deficiente
- Delincuencia
- Falta de formación

Muchas de estas cuestiones tardarán largo tiempo en resolverse; para otras sólo se requiere la voluntad política de hallar una solución. En particular, podría lograrse toda una serie de pequeños aumentos de eficiencia con una mejor formación en todos los niveles de la sociedad. La necesidad de mejorar la facilitación del comercio es reconocida por la OMC como elemento esencial de su programa. La FIATA sostiene que la formación debe incorporarse en los programas de la OMC como medio de mejorar la comprensión del tema y reducir gastos.

a) John Simpson, Director General de Global Express Association (GEA)

En la última intervención, John Simpson reafirmó que no se acababa de reconocer del todo la importancia de una logística eficiente para el comercio internacional, aunque las innovaciones introducidas para superar los obstáculos logísticos habían tenido enormes repercusiones históricas. Por ejemplo, la entrega urgente, una innovación relativamente reciente en el sector de la logística, constituía una opción distinta que hacía posible un tipo de comercio que quizás no existiría sin ella y había servido para abrir el mercado mundial a la pequeña empresa.

Los proveedores de servicios logísticos están sometidos a normas obsoletas y los gobiernos de todo el mundo no parecen estar en condiciones de adoptar reformas, principalmente por la presión de fuerzas políticas internas. Los servicios postales nacionales, que se arrogan facultades extraordinarias para regular el comercio -muchas veces en contradicción con objetivos nacionales de desarrollo- representan un obstáculo adicional a la entrega urgente.

Son también obsoletas las normas que regulan el transporte aéreo y terrestre en muchas partes del mundo, haciendo menos eficiente la logística y desbaratando los esfuerzos por estimular el comercio.

A todo ello se suma la ineficiencia persistente de la gestión de las fronteras y, tras el fracaso de las negociaciones de Doha, es posible que este problema siga sin resolverse.

Los gobiernos, con el fin de conseguir sus objetivos de desarrollo y todos los beneficios de la liberalización del comercio, deben poner a la eficiencia de la logística en el primer plano de los programas de reforma. En último término, independientemente de los logros que se obtengan en otros frentes de la liberación del comercio, las mercancías tienen que entregarse a los clientes en los plazos fijados.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Helmut Lubbers, de Ecoglobe, señaló que las reservas de petróleo se estaban acabando y los operadores del sector de la logística deberían pensar en encontrar fuentes alternativas de energía si querían seguir comerciando en el futuro. El orador instó a los representantes del sector a buscar soluciones adecuadas.

Pierre Latrille, de la OMC, pidió a los representantes de los distintos modos de transporte que hicieran un inventario de las condiciones en cada uno de los países en que prestaban servicios de transporte. Era difícil aconsejar soluciones si no se sabía exactamente qué problemas había en cada país.

3. Conclusiones y camino a seguir

La Sra. Molnar dio por concluida la sesión, manifestando que había dos medios de acelerar la facilitación del transporte y del comercio.

Seguir por el camino actual

- Los instrumentos existentes
- Los planes de inversión existentes
- Mejoras progresivas

Un cambio radical

- Cruce fluido de las fronteras sin tropiezos, tránsito eficiente
- Procedimientos en tiempo real gracias a la documentación electrónica
- Servicios de alta calidad en centros de logística en toda la ruta

A fin de lograr progresos auténticos, el sector de los transportes debía actuar a partir de una sólida base constituida por:

- Los regímenes aduaneros de tránsito
 - El Convenio TIR
 - e-TIR (documentos electrónicos TIR para el despacho aduanero en tránsito)
- Marco regulador para los contratos de servicios de transporte
 - Convenio CMR
 - e-CMR (documento electrónico de consignación)
- Convenio para la Armonización de los Controles Fronterizos - controles fronterizos simplificados



- Medición de la eficiencia en el cruce de fronteras
- Otros instrumentos

La oradora advirtió que la importancia de los países sin litoral como lugares de tránsito se reduciría si se demoraba la facilitación del comercio y el transporte, máxime teniendo en cuenta que, en razón del calentamiento mundial, se estaban abriendo nuevas rutas marítimas por el Polo Norte, lo que restaba valor a las rutas terrestres entre continentes.

La colaboración entre los sectores público y privado para el logro de los objetivos de facilitación constituía el camino adecuado. La Sra. Molnar hizo un llamamiento para que las negociaciones en la OMC sobre facilitación del comercio concluyeran a la mayor brevedad posible, aunque fuese en forma separada del paquete general de medidas de Doha.



La Política de Comercio y Desarrollo para el siglo XXI: Hacia un consenso del Sur



Moderador

Dr. Nagesh Kumar — Director General de Research and Information System for Developing Countries (RIS), Nueva Delhi, India

Oradores

Sr. Faizel Ismail — Jefe de la delegación de Sudáfrica ante la OMC, Ginebra

Dr. Kevin Gallagher — Global Development and Environment Institute (GDAE) de la Universidad de Tufts, Medford, MA, Estados Unidos de América

Dr. Mehdi Shafaeddin — Institut de recherches économiques (IRENE), Universidad de Neuchâtel, Suiza.

Organizado por

RIS, GDAE y Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), Argentina

Informe redactado por

RIS, GDAE y CENIT

Jueves, 25 de septiembre de 2008 — 9.00 - 11.00 h

Resumen

El comercio mundial ha crecido enormemente en los últimos decenios, pero los distintos países no han aprovechado del mismo modo las oportunidades que abre ese crecimiento. Las medidas políticas que han aplicado activamente los diferentes países han constituido un importante factor en los distintos grados de éxito que han alcanzado. Aprovechando las lecciones que deja la Historia y la experiencia de distintas regiones, en las intervenciones se destacó la importancia de un margen de actuación para los países en desarrollo y la importancia de políticas que propicien el desarrollo. En todo caso, las negociaciones comerciales en contextos multilaterales y regionales están reduciendo las posibilidades de los gobiernos de los países en desarrollo de aplicar muchos aspectos de las políticas para el desarrollo a que recurrieron en gran medida los países desarrollados en su proceso de desarrollo. En esta sesión se examinaron los desafíos normativos para crear capacidad productiva en países en desarrollo y la manera de lograr que las normas comerciales se ajusten a las políticas de desarrollo. Uno de los desafíos fundamentales para la OMC consiste en dar mayor pertinencia a la gestión del comercio en el proceso de desarrollo de los países en desarrollo, que constituyen la mayor parte de sus Miembros. Las normas comerciales deberían poner a estos países en mejores condiciones para crear capacidad productiva en condiciones de competir y para avanzar en la cadena de valor a fin de que puedan aprovechar las oportunidades que abren la liberalización del comercio y la globalización.

1. Intervenciones de los panelistas

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

Observaciones introductorias

En los últimos decenios se ha registrado un crecimiento increíble del comercio mundial. Sin embargo, no todos los países en desarrollo han podido aprovechar de la misma manera las oportunidades que abren el comercio y la globalización. Por ejemplo, la proporción de las exportaciones mundiales correspondiente a los países asiáticos en desarrollo subió del 17 por ciento al 26 por ciento entre 1980 y 2004. En el mismo período, esa proporción en los países de Latinoamérica bajó levemente del 5,5 por ciento al 5,1 por ciento, mientras que la correspondiente a los países de África bajaba en más de un 50 por ciento, del 6 por ciento al 2,5 por ciento, de resultados de lo cual algunos países se han quedado progresivamente al margen.

Muchos factores explican el que algunos países en desarrollo hayan obtenido mejores resultados que otros. De hecho, las políticas de comercio y desarrollo adoptadas por los países han tenido importancia. Por ejemplo, los países de África y América Latina abrieron rápidamente sus economías a fin de recibir asistencia de las instituciones de Bretton Woods para hacer frente a la crisis financiera de principios de los años ochenta y de los años noventa; sin embargo, ello no arrojó los resultados previstos desde el punto de vista del crecimiento y el desarrollo. En cambio, los países de Asia adoptaron una

política más activa como, por ejemplo, ampliar su capacidad industrial mediante la protección de la industria incipiente, abrir gradualmente la economía a la competencia internacional, imponer prescripciones de resultados a la inversión extranjera directa y adoptar regímenes permisivos de patentes para absorber conocimientos generados en el extranjero. Los países modernos y desarrollados aprovecharon también en alto grado esas políticas en sus procesos de desarrollo, como está bien documentado.

Las actuales negociaciones comerciales, a nivel tanto multilateral como regional, han tratado de liberalizar rápidamente los regímenes normativos de los países en desarrollo, limitando así el margen de los gobiernos para aplicar políticas de desarrollo. Por lo tanto, los dirigentes y los negociadores deberían revisar las políticas actuales de comercio y desarrollo para el siglo XXI.

(b) Faizel Ismail - Jefe de la delegación de Sudáfrica ante la OMC, Ginebra

Faizel Ismail analizó cómo podían las normas comerciales crear capacidad productiva en los países en desarrollo y propiciar el desarrollo. Su exposición se dividió en tres partes:

La primera parte se refirió a la relación entre el Estado y el mercado. La teoría de la ventaja comparativa de Ricardo, según la cual el libre comercio debe basarse en esa ventaja, tal vez no funcione si los mercados son imperfectos y no ha de ser objeto de una interpretación estática. De hecho, es un error basar la estrategia de desarrollo y crecimiento en el mercado en la propia ventaja comparativa natural. Los países deben desarrollar sus posibilidades de mejorar su nivel de vida y la calidad de la vida. Por lo tanto, la estrategia de comercio y producción debe inspirarse en el concepto de la ventaja comparativa dinámica. Según estudios empíricos, los países desarrollados utilizan diversas políticas dirigidas por el Estado e intervenciones en el mercado para crear capacidad tecnológica, con inclusión de aranceles y políticas comerciales, que han aplicado a su vez diversos países de Asia Oriental desde Japón hasta Corea del Sur. Sin embargo, la intervención excesiva del Estado no sirve y, por ende, hay que llegar a un equilibrio en función del nivel de desarrollo. En múltiples estudios se ha demostrado que la liberalización, si se instituye con demasiada rapidez y sin suficiente cautela, culmina en el fracaso. Por otra parte, también la asistencia es fundamental, como demuestra la influencia del Plan Marshall en la orientación de la economía de los actuales miembros de la Unión Europea hacia el tipo adecuado de producción. De todas maneras, en la actualidad se recurre excesivamente a la asistencia, como se observa en el plano internacional en algunas de las mayores intervenciones estatales en los mercados que han tenido lugar desde los años treinta.

La segunda parte de la presentación se refirió a las políticas comerciales e industriales y a las políticas de desarrollo. El comercio y la política comercial son fundamentales para promover el desarrollo. Los países, mediante el comercio internacional, pueden llegar a nuevos mercados, explotar su potencial de producción, competir en el mercado interno,



aumentar su capacidad tecnológica y estimular la innovación. En todo caso, el comercio es una parte importante, pero sólo una, del conjunto de políticas necesarias para promover el desarrollo. Subsiste el hecho de que hay otros elementos que tienen igual importancia: una política macroeconómica establecida, un entorno regulador estable y bien definido, una formación teórica y práctica que propicie la industrialización, una política orientada hacia la innovación y la tecnología y una sólida infraestructura.

Por último, el orador aludió a la relación entre la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Ronda de Doha, las negociaciones sobre acceso a los mercados no agrícolas y el desarrollo. La Ronda de Doha comenzó con el reconocimiento tácito y general de que había desequilibrios en el sistema de comercio mundial causados por las rondas anteriores de negociaciones, que había que rectificar. Uno de los desequilibrios más importantes consistía en el acceso limitado al mercado y las elevadas crestas arancelarias para productos de interés para los países en desarrollo.

Al comienzo, la Ronda de Doha estaba sólidamente comprometida con el desarrollo (párrafo 2). A pesar del reconocimiento de la fórmula "de no reciprocidad plena", según la cual los países en desarrollo harían menos y los países desarrollados más, así como del reconocimiento de que había que permitir una mayor flexibilidad a los países en desarrollo, a medida que se avanzó en la Ronda no fue posible rectificar algunos de los desequilibrios. Tomando como ejemplo la agricultura, cabe observar que se está utilizando una fórmula gradual, mientras que para las negociaciones relativas al acceso a los mercados no agrícolas se utiliza una fórmula similar a la suiza, que recortará el margen de actuación y reducirá espectacularmente los aranceles de los países en desarrollo. En las negociaciones sobre agricultura se llegó a un acuerdo acerca de una larga lista de elementos de flexibilidad para los países desarrollados mientras que, respecto del acceso a los mercados no agrícolas, esos elementos están muy limitados y se intenta reducir más los actuales elementos de flexibilidad previstos en el párrafo 8 mediante la cláusula de anticoncentración. Según el mandato, los tipos consolidados debían constituir el fundamento legal para reducir los aranceles pero, en realidad, se insiste en el tipo aplicado dejando de lado la necesidad de reconocer y valorar el acceso unilateral al mercado que dan los países en desarrollo. En cuanto a las iniciativas sectoriales, había un claro mandato en el sentido de que debían ser voluntarias y aplicables a los sectores cuya exportación tuviera interés para los países en desarrollo. En realidad, el debate se desvió hacia la necesidad de asegurar que los mercados emergentes más importantes participaran en por lo menos dos sectores cuya exportación interesara a los países desarrollados. Por lo tanto, los intereses comerciales de los países desarrollados mermaron el mandato de desarrollo de la Ronda.

Por último, el Sr. Ismail reiteró la importancia de mantener un equilibrio adecuado entre el Estado y los mercados y respaldar políticas de desarrollo. Agregó que la Ronda de Doha debía rectificar los desequilibrios de la Ronda Uruguay

y no agravarlos en razón de las exigencias agresivas y mercantilistas de acceso a los mercados por parte de los países desarrollados y la erosión del margen de actuación para el desarrollo industrial de los países en desarrollo.

(c) Kevin Gallagher - Global Development and Environment Institute (GDAE) de la Universidad Tufts, Medford, MA, Estados Unidos de América

En esta intervención se planteó la cuestión de saber en qué medida los acuerdos regionales limitaban aún más el margen de actuación de los países en desarrollo, y estaba basada en un análisis de la OMC y otros 13 acuerdos regionales (entre los Estados Unidos y países en desarrollo, entre Europa y países en desarrollo y entre países del Sur).

El conjunto de políticas de desarrollo que se emplea por lo general, como los subsidios a la exportación y la protección a la industria incipiente, se puede justificar en la teoría económica como respuestas a fallos de mercado. Sin embargo, los muchos países que no se beneficiaron de su aplicación demuestran que la utilización de estos instrumentos no genera necesariamente desarrollo. Hay datos que indican que algunas condiciones facilitan el éxito de estas políticas. En primer lugar, la política adoptada debe constituir la respuesta más adecuada al fallo de mercado al que obedece pues, de lo contrario, se crearían demasiadas antidistorsiones. Además, los países necesitan autonomía para determinar sus políticas: la estrategia industrial debe quedar definida por las fuerzas del mercado y, a la larga, por la colaboración entre los sectores público y privado. Por último, el apoyo a una cierta industria debe ser temporal y estar sujeto a prescripciones en materia de resultados. Por ejemplo, en el pasado las empresas de Corea del Sur obtenían subsidios cuando exportaban cierto porcentaje de su producción, que es la misma política que se aplica actualmente a las empresas en China.

Por lo general, los acuerdos comerciales reducen la capacidad de los países para mantener el control sobre diversos instrumentos de política que se utilizaban tradicionalmente como parte de una estrategia de desarrollo. Sin embargo, en el marco de la OMC queda un margen considerable de flexibilidad, si bien los países desarrollados han tratado de reducirlo. Los acuerdos entre Europa y los países en desarrollo se asemejan más a los de la OMC porque limitan el margen de actuación, mientras que los acuerdos entre países del Sur permiten una flexibilidad mayor. Los acuerdos sobre el comercio de mercancías que conciertan los Estados Unidos no permiten tomar medidas de salvaguardia cuando hay problemas de balanza de pagos y utilizar al mismo tiempo restricciones cuantitativas cuando existe una situación de salvaguardia. Sin embargo, tanto los acuerdos que se conciertan en la OMC como los de la Unión Europea permiten utilizar estas medidas. Lo mismo cabe decir de la inversión extranjera directa, la propiedad intelectual y los acuerdos de servicios: los Acuerdos de la OMC y de la Unión Europea prevén un mayor margen de flexibilidad que los que suscriben los Estados Unidos. Además, los Acuerdos de la OMC y la Unión Europea permiten aplicar medidas de control de

capitales en caso de una crisis incipiente, mientras que los que conciertan los Estados Unidos no lo permiten. En los acuerdos de servicios de la OMC y la Unión Europea, la protección es la norma y las excepciones se negocian. En cambio, en los acuerdos de servicios que conciertan los Estados Unidos, la liberalización es la norma y las excepciones se negocian. Por último, en general los acuerdos comerciales entre países del Sur dejan más margen de flexibilidad y, por ejemplo, los acuerdos de comercio de mercancías suelen incluir una larga lista de productos industriales y agrícolas sensibles.

La proliferación de acuerdos de comercio regional tiene un alto precio en términos de desviación del comercio y pérdida de aranceles. Sin embargo, hay indicaciones de que redundarán en un mayor bienestar para los países. Así, es interesante observar que hay países de América Latina que han firmado acuerdos de comercio con los Estados Unidos que limitan su margen de actuación y, al mismo tiempo, tienen una postura diferente con respecto a la OMC.

Por último, en razón de estos acuerdos los países en desarrollo tienen menos instrumentos para sus estrategias de desarrollo a largo plazo y esto constituye un marcado contraste con el entorno en que muchos países desarrollados organizaron sus propias estrategias de desarrollo.

(d) Dr. Mehdi Shafaeddin - Institut de recherches économiques (IRENE), Université de Neuchâtel, Suiza

En toda la Ronda de Doha habría que dejar a los países en desarrollo más flexibilidad y más margen de actuación para facilitar su proceso de desarrollo. Existe sin embargo una muy clara contradicción entre el mandato de desarrollo de la Ronda y la realidad que ha quedado de manifiesto en las negociaciones: es evidente que los países desarrollados tienen intereses y expectativas distintos de los de los países en desarrollo. Lo que más interesa a los países desarrollados es el acceso a los mercados y proteger su agricultura y otros sectores industriales sensibles. En cambio, los países en desarrollo tienen interés en la expansión de su oferta y su industrialización mediante una estrategia que aproveche su ventaja comparativa dinámica. Ello, sin embargo, no será posible si las negociaciones comerciales reducen aún más el margen de actuación de esos países.

Según Samuelson, si los países en desarrollo especializan su producción en los sectores en que tienen ventaja comparativa habrá mayor bienestar en el mundo. En cambio, si lo hacen en los sectores en los que los países desarrollados tienen ventajas comparativas (las denominadas ventajas comparativas dinámicas justas), los países ricos saldrán perdiendo. Esta teoría tiene consecuencias evidentes para el sistema de comercio mundial, que se basa en las ventajas comparativas estáticas: los países en desarrollo se especializan en la exportación de materias primas y bienes primarios mientras que los países ricos protegen su agricultura y algunas industrias sensibles.

Por otra parte, a veces los países desarrollados no cumplen lo que se ha convenido o decidido. Por ejemplo, los Estados

Unidos siguen subvencionando su industria del algodón (alrededor de 1.500 millones de dólares EE.UU.), a pesar de que el Órgano de Solución de Diferencias ha condenado esta práctica. Hay un desequilibrio de poder entre los países desarrollados y los países en desarrollo, y también entre los intereses de los países y los de las empresas multinacionales.

En la Ronda de Doha, los países desarrollados han tratado de promover una liberalización rápida y concentrada de los mercados de los países en desarrollo. Sin embargo, hay datos históricos y empíricos que indican que una liberalización prematura, uniforme y rápida no redundará en beneficio de los países en desarrollo. Como resultado de estas recomendaciones favorables a la liberalización, algunos países se desindustrializaron, no pudieron diversificar su economía y basaron su producción en productos primarios. En comparación, los países ricos y los países en desarrollo que han obtenido buenos resultados, principalmente en Asia, pasaron por largos períodos de protección selectiva de la industria incipiente, intervención en ámbitos distintos del comercio, apertura selectiva y gradual de su economía, etc.

Es importante cambiar las normas del sistema de comercio internacional. Hay que dar más flexibilidad a los países en desarrollo según su grado de desarrollo. Además, el trato especial debe ser la regla y no la excepción. De esta forma, los países en desarrollo podrán aprovechar su ventaja comparativa dinámica.

Habría que cambiar las normas de la OMC mediante un sistema de inclusión expresa. Esto significa que los países en desarrollo deben saber cuáles son sus prioridades antes de negociar, siendo así que en la Ronda Uruguay comenzaron a negociar sin saber exactamente qué querían.

En todo caso, hay que observar que las circunstancias actuales no permiten una verdadera reforma del comercio internacional.

(e) Dr. Nagesh Kumar, Director General, RIS

Muchos países acogen con entusiasmo la inversión extranjera directa porque tiende a aportar nuevas tecnologías, espíritu empresarial, conocimientos de organización y acceso a mercados. Sin embargo, también puede tener efectos negativos y, por ejemplo, desplazar la inversión nacional y, a la larga, empobrecer a un país.

Hay grandes diferencias en la calidad de la inversión extranjera directa; en algunos casos estimula el crecimiento a largo plazo y en otros no. Un reciente estudio ha investigado la relación entre inversión extranjera directa y crecimiento, utilizando una muestra de 84 países. El resultado fue que en 12 países la inversión extranjera directa había estimulado el crecimiento, en 11 el crecimiento había atraído inversión extranjera directa y en otros esa relación no era excesivamente marcada. En el mismo estudio se examinó la relación entre la inversión extranjera directa y la inversión interna. En 29 países la primera desplazaba a la segunda, y en 23 la atraía. La mayor parte de los países en que la inversión extranjera directa estimulaba



la inversión nacional eran de Asia, mientras que en África y América Latina la inversión extranjera directa por lo general desplazaba a la nacional. Este fenómeno se atribuye a la tendencia de los mercados asiáticos a ser más selectivos para atraer inversión extranjera directa e imponerle prescripciones en materia de resultados como las relativas al contenido local, a los resultados en materia de exportación, a las empresas mixtas, etc., a fin de que la inversión extranjera directa aporte mayores beneficios al país. Por ejemplo, en los años setenta Tailandia impuso prescripciones de contenido nacional a la inversión extranjera directa y sentó así las bases para la industria del automóvil. Luego el Gobierno impuso otras medidas, como requisitos de exportación, a fin de orientar más esas inversiones hacia la exportación. Los resultados fueron sumamente positivos y, en la actualidad, Tailandia es el tercer exportador de vehículos de Asia.

Un régimen estricto de legislación sobre patentes, como el previsto en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), tiene consecuencias negativas para los países en desarrollo. Todos los grandes países desarrollados aprovecharon un régimen de propiedad intelectual poco estricto cuando importaban tecnología y ahora que negocian normas sobre propiedad intelectual con países en desarrollo son partidarios de un régimen totalmente rígido de legislación sobre patentes para proteger su liderazgo tecnológico.

A este respecto, la India constituye un ejemplo muy interesante: hasta los años setenta tenía una legislación muy estricta de patentes, heredada de su pasado colonial. Durante esta década el Gobierno relajó esta legislación en la industria farmacéutica y otros sectores y, desde entonces, la India se ha convertido en uno de los líderes mundiales en la producción de medicamentos genéricos de precio económico. En 2005, cuando el Parlamento de la India examinaba los medios de ajustar la legislación sobre patentes del país a las prescripciones del Acuerdo sobre los ADPIC, los medios de comunicación internacionales instaron a los parlamentarios a dejar un margen de flexibilidad para mantener la oferta de medicamentos genéricos más económicos a los pobres del mundo.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

En el debate que siguió a las intervenciones, los asistentes a la sesión formularon diversas preguntas:

Existe una diferencia entre el mandato original de la Ronda de Doha y la realidad que ha quedado de manifiesto en las negociaciones, que se debe en parte a los grandes cambios registrados en los últimos años. No hay que sorprenderse pues de que los países hayan cambiado su postura de negociación a partir de 2001. En la Ronda debía tenerse en cuenta esta nueva situación y modificar en consecuencia el mandato; un asistente preguntó cómo encaraba la OMC esta nueva realidad.

Respuesta: Por más que la situación haya cambiado notablemente desde 2001, año en que comenzó la Ronda, muchas condiciones se han mantenido igual y siguen siendo prioritarias para los países en desarrollo. En particular, los desequilibrios en el sistema de comercio que surgió de la Ronda Uruguay siguen siendo motivo de gran preocupación para los países en desarrollo, y la Ronda de Doha no los ha rectificado. Habría que reformar a la OMC para que desempeñara una clara misión, que aún no está determinada. Además, los países deberían reconsiderar la forma en que se llevan a cabo las negociaciones. De hecho, con el sistema actual es sumamente complicado llegar a un acuerdo. La prioridad más inmediata es terminar la Ronda y avanzar en el programa de Doha para el desarrollo.

¿Por qué los países de América Latina tienen distintas posiciones respecto de los acuerdos bilaterales/de comercio regional con países desarrollados y dentro de la OMC?

Respuesta: Varios países de América Latina han firmado acuerdos de liberalización del comercio con los Estados Unidos porque quieren entrar en el mercado de ese país antes que otros países con un perfil de exportación similar. De esta manera, tendrán beneficios temporales hasta que los demás mercados consigan firmar acuerdos similares. También lo firman por temor a quedar excluidos del mercado estadounidense. Además, esos países suelen tener una ideología de derechas que coincide con la del Consenso de Washington.

Hay una diferencia entre la teoría comercial y la política comercial. La teoría predominante da a entender que el libre comercio suele constituir la situación óptima para los países tanto desarrollados como en desarrollo. Sin embargo, admite algunas excepciones en el caso de fallos del mercado y ha formulado conceptos tales como el arancel óptimo, los subsidios, etc. Sin embargo, en la realidad las excepciones al libre comercio no suelen tenerse en cuenta.

Como indicaba el informe publicado por la Comisión sobre el Crecimiento en mayo de 2008, no hay una trayectoria clara y uniforme hacia el desarrollo. Los gobiernos deberían ser pragmáticos y verificar constantemente qué efectos surten las políticas que adoptan. Deberían actuar con un criterio experimental y cambiar de rumbo cuando la política elegida no arroja los resultados previstos. Por ejemplo, se procede a la liberalización del comercio porque hay autoridades u organizaciones internacionales que creen que es beneficiosa. Sin embargo, en algunos casos puede surtir efectos negativos, especialmente para los países en desarrollo.

¿Qué características debe reunir la inversión extranjera directa para redundar en beneficio de las economías emergentes?

Respuesta: Los países deben tratar de captar una inversión extranjera directa que cree capacidad de producción, genere producción y empleo y estimule la inversión interna.



3. Conclusiones y camino a seguir

Existen varios desequilibrios en el sistema de comercio internacional vigente, que suelen redundar en perjuicio de los países en desarrollo. Un importante problema es el limitado acceso al mercado para los productos de interés para ellos, especialmente productos agrícolas, ya que los países ricos protegen su sector agrícola y otras industrias sensibles. Además, el sistema hace que los países se especialicen según su ventaja comparativa y, por lo tanto, la mayoría de los países en desarrollo basan su estrategia de exportación primordialmente en materias primas y bienes primarios, que tienen escaso valor añadido.

Otro gran problema consiste en que los acuerdos de comercio limitan mucho el margen de actuación de los gobiernos. Por lo tanto, quienes formulan las políticas se encuentran con las manos atadas para definir su estrategia en materia de comercio y el desarrollo. En particular, los acuerdos de comercio Norte-Sur, y entre ellos los acuerdos de comercio entre los Estados Unidos y el Sur, reducen la libertad de acción de los gobiernos porque son más estrictos en la concesión de un trato especial, medidas de salvaguardia y otros elementos de flexibilidad. Al mismo tiempo, hay datos que indican que esas medidas son sumamente importantes cuando concurren ciertas circunstancias, especialmente para los países en desarrollo. Los países desarrollados, y algunos países asiáticos que han tenido éxito en sus políticas, aplicaron extensamente esas medidas en sus propias estrategias de desarrollo y, sin embargo, en los últimos años los países desarrollados han tratado de limitar su utilización por otros.

Cuando comenzó la Ronda de Doha en 2001, uno de los objetivos principales consistía en rectificar los desequilibrios existentes y dar prioridad al desarrollo de los países en desarrollo. Sin embargo, a medida que avanzaban las negociaciones,

los intereses comerciales de los países desarrollados fueron restando primacía al mandato de desarrollo de la Ronda. Los países ricos trataron de acelerar el proceso de liberalización en los países en desarrollo y limitar su margen de actuación, siendo así que los datos indican que una liberalización rápida y generalizada suele tener consecuencias negativas para la economía de los países en desarrollo desde el punto de vista del crecimiento, la desindustrialización, etc.

Los países deberían industrializarse primero, diversificar su economía, consolidar algunos sectores y abrir luego gradualmente sus mercados. Las negociaciones comerciales deberían avanzar en este sentido a fin de contribuir al proceso de crecimiento y desarrollo de los países en desarrollo. Además, habría que dejar a los países más flexibilidad según su grado de desarrollo y, por ejemplo, habría que permitirles que protegieran algunos sectores inmaduros mediante la protección de las industrias incipientes u otras formas de trato especial.

Las normas de comercio internacional deberían permitir a los países en desarrollo especializarse según su ventaja comparativa dinámica y diversificar su economía en sectores en los que los países desarrollados tengan ventajas comparativas. Por lo tanto, los acuerdos de comercio no deben atar las manos de los gobiernos; éstos, aunque no deberían intervenir excesivamente en el mercado, sí tendrían que estar en condiciones de crear capacidad productiva en el país mediante la protección de las industrias incipientes, la apertura gradual de la economía a la competencia internacional y la formulación de requisitos de resultados para la inversión extranjera directa. Además, deberían estar en condiciones de afinar la protección de la propiedad intelectual para asegurar el acceso a la tecnología.

K.

Cinco años para pasar de la decisión a la aplicación: ¿Es la decisión de agosto de 2003 la solución pronta que necesitamos para mejorar el acceso a los medicamentos?



Moderador

Sr. Sisule F. Musungu – Presidente de Iqsensato

Oradores

Sra. Rachel Kiddell-Monroe – Presidenta del Consejo de Administración de la Alianza de Universidades para los Medicamentos Esenciales, Ex Coordinadora para el Canadá de la Campaña de MSF para el acceso a medicamentos esenciales

Sra. Inthira Yamabhai – Investigadora, Health Intervention and Technology Assessment Program, Oficina de Política y Estrategia, Ministerio de Salud Pública, Tailandia

Sr. Sunjay Sudhir – Consejero, Misión Permanente de la India ante la OMC, Ginebra

Dr. Jorge Bermúdez – Secretario Ejecutivo de UNITAID

Corresponsales

Sr. Roger Kampf – Consejero, División de la Propiedad Intelectual, Secretaría de la OMC

Sr. Gianluca Susta – Miembro del Parlamento Europeo por Italia

Sr. Greg Perry – Director General de la Asociación Europea de Medicamentos Genéricos

Organizado por

Médecins Sans Frontières – Campaña para el acceso a medicamentos esenciales

Informe redactado por

Médecins Sans Frontières MSF – Campaña para el acceso a medicamentos esenciales

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 11.15 - 13.15 h

Resumen

Hace cinco años, la Organización Mundial del Comercio llegó a un acuerdo, la llamada Decisión del 30 de agosto, que obedecía al propósito de ampliar el acceso a tratamientos al alcance de la población de los países en desarrollo mediante la licencia obligatoria de medicamentos muy necesarios. El acuerdo había de servir de incentivo para la producción y exportación de medicamentos genéricos muy necesarios de países que pudieran producirlos a otros que no pudieran hacerlo. Calificada de "solución pronta" en el marco de las normas de comercio internacional vigentes que darían acceso a los medicamentos a los millones de pacientes necesitados, la decisión ha resultado ser poco práctica y totalmente ineficaz; más que aumentar la producción de medicamentos genéricos, ha constituido un obstáculo insalvable para tener acceso a ellos.

Han transcurrido cinco años y la crisis dista de estar resuelta; en realidad, se agrava cada vez más a medida que aumenta constantemente el costo de los medicamentos más nuevos como, por ejemplo, los antirretroviricos de segunda línea. Los primeros medicamentos en virtud del acuerdo de agosto de 2003 no se exportaron hasta septiembre de 2008. Finalmente, en septiembre de 2009, transcurridos cinco años de la concertación del acuerdo, el primer envío de un medicamento contra el SIDA consistente en una combinación de tres drogas (AZT/3TC/NVP) llegaba a Rwanda, donde miles de personas lo necesitan; el segundo envío se espera para dentro de poco. Si bien a Médecins Sans Frontières le complace que los medicamentos lleguen finalmente, es bastante claro que un proceso que se demora tanto para un solo medicamento y un solo país adolece de profundas deficiencias. Habida cuenta de la situación mundial, en la que el 70 por ciento de los pacientes que necesitan antirretroviricos aún no tienen acceso a ellos, este procedimiento simplemente no sirve. Con ocasión del Foro Público 2008 de la OMC, Médecins Sans Frontières reunió a personalidades con experiencia en la tramitación de licencias obligatorias para que formularan sus opiniones y entablasen un debate.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Rachel Kiddell-Monroe, Presidenta del Consejo de Administración de la Alianza de Universidades para los Medicamentos Esenciales; ex Coordinadora para el Canadá de la Campaña de MSF para el acceso a medicamentos esenciales

La Decisión de 30 de agosto de 2003 no ha cumplido la promesa de constituir una solución rápida y expedita para el "problema del párrafo 6". El Gobierno del Canadá puso en vigor una ley conforme a esa decisión para que los países que no tuvieran capacidad de producción importaran medicamentos del Canadá mediante licencias obligatorias. La legislación interna fue promulgada en 2004, pero un solo producto de una empresa productora de medicamentos genéricos salió del Canadá hacia Rwanda en 2008. Según esa empresa, la legislación es demasiado compleja y no la utilizará de nuevo si no es revisada. También los países en desarrollo han constatado

que la legislación es demasiado compleja y ningún otro país ha notificado a la OMC su intención de utilizar el régimen canadiense sobre acceso a medicamentos. En la intervención se cuestionó la decisión de la OMC de ratificar un mecanismo deficiente como enmienda permanente al Acuerdo sobre los ADPIC, y se pidió que se estudiaran otros medios de resolver el problema del párrafo 6, como el de aplicar el artículo 30 del Acuerdo relativo a los ADPIC.

(b) Inthira Yamabhai, Ministerio de Salud Pública de Tailandia

Inthira Yamabhai se refirió a la experiencia de Tailandia con la expedición de licencias obligatorias para importar medicamentos patentados en forma de medicamentos genéricos de precio asequible. Explicó que, si bien la expedición de licencias obligatorias habría beneficiado a los pacientes, el procedimiento para obtener esas licencias en Tailandia había constituido una experiencia difícil y dolorosa. Por ejemplo, los titulares de las patentes amenazaron a los productores de medicamentos genéricos por haber utilizado "ilegalmente" licencias obligatorias, siendo así que, con arreglo a la legislación de patentes de Tailandia (y el Acuerdo relativo a los ADPIC) esa utilización no fue ilegal. Tailandia fue incluida también en la lista de vigilancia prioritaria confeccionada por el Representante de los Estados Unidos para Cuestiones Comerciales Internacionales y fue objeto de amenazas de represalias comerciales y de retiro de inversiones extranjeras; asimismo, se lanzó una campaña para desacreditar la imagen del país.

(c) Sunjay Sudhir, Consejero, Misión Permanente de la India ante la OMC, Ginebra

En 2005, la India reformó su legislación de patentes a fin de cumplir la decisión sobre el Acuerdo relativo a los ADPIC e incluyó salvaguardias para establecer un equilibrio efectivo entre la salud pública y la protección de la propiedad intelectual. Sin embargo, desde la aprobación de la ley la India no ha utilizado licencias obligatorias porque no había mayor necesidad; el 97 por ciento de los medicamentos que están en el mercado en la India no están sujetos a patentes, aunque esta situación tal vez cambie en el futuro. Como protección contra conflictos futuros, se agregó una interesante disposición (el artículo 3 d)) para impedir la renovación permanente de las patentes mediante la introducción de cambios menores en el producto patentado que ya existe.

(d) Dr. Jorge Bermúdez, Secretario Ejecutivo de UNITAID

En su intervención, el Dr. Bermúdez describió la explotación común de patentes como solución para suministrar medicamentos de precio asequible a los países en desarrollo. Sostuvo que habría que establecer un organismo encargado de la concesión de licencias en el que se discutiera un sistema de exportación común de patentes que abarcara los países de ingresos bajos y medianos y, además, con arreglo al mandato de UNITAID, considerar en especial el virus de inmunodeficiencia humana en los niños.



(e) Roger Kampf, División de la Propiedad Intelectual, Secretaría de la OMC, Ginebra

Roger Kampf destacó que el sistema del párrafo 6 no era ni con mucho el único mecanismo existente en virtud del Acuerdo relativo a los ADPIC para dar mejor acceso a los medicamentos, sino que constituía un elemento más de flexibilidad que se agregaba a las otras flexibilidades del Acuerdo, de las cuales la Declaración de Doha tal vez constituyera la expresión más pertinente. Evidentemente no cabía esperar que el sistema resolviera por sí solo los problemas de acceso a los medicamentos. Los Estados Miembros de la OMC sólo podrían hacer una evaluación adecuada de los efectos del sistema del párrafo 6 cuando se comprendieran cabalmente los elementos de flexibilidad que ofrecía el Acuerdo relativo a los ADPIC y éstos, de decidirlo así los gobiernos, fuesen incorporados en la legislación interna. A nivel internacional, el sistema obedecía el propósito de reducir a un mínimo la carga para los países en desarrollo importadores. Lo ocurrido en el Canadá no era más que un ejemplo de cómo se podría formular la legislación nacional; otros países habían adoptado modelos distintos. Por lo tanto, las lecciones extraídas de la utilización del sistema en un país no podían transponerse con facilidad a otras circunstancias. El mecanismo de examen anual formaba parte del sistema del párrafo 6 y servía de oportunidad para que los Miembros de la OMC intercambiaran experiencias. Por último, el Sr. Kampf recordó que a partir de 2001 se habían logrado notables avances, entre ellos grandes reducciones de los precios, mayor financiación internacional y un mayor reconocimiento de la necesidad de llegar a un equilibrio en el sistema de la propiedad intelectual.

(f) Gianluca Susta, Miembro del Parlamento Europeo por Italia

Gianluca Susta evocó la labor realizada por el Parlamento Europeo con respecto al acceso a los medicamentos y el Acuerdo relativo a los ADPIC. La pregunta más importante que había hecho el Parlamento Europeo en 2006 era ¿por qué modificar el Acuerdo relativo a los ADPIC con un mecanismo (la Decisión de 30 de agosto) que hasta la fecha no había sido tan eficiente, ni ciertamente tan expeditivo, como era de esperar? Pero, sobre todo, habría que preguntarse qué hacía la Unión Europea con respecto a las demás soluciones existentes para mejorar el acceso a los medicamentos.

Una de las principales preocupaciones que expresó el Parlamento Europeo era que la Unión Europea se centraba demasiado en la Decisión del 30 de agosto de 2003 e insistía en su ratificación a toda costa, sin apoyar activamente al mismo tiempo a los países que aprovechaban o querían aprovechar los elementos de flexibilidad que contenía el Acuerdo relativo a los ADPIC, como se destacaba en la Declaración de Doha sobre el Acuerdo relativo a los ADPIC y la salud pública (referencia: carta de Peter Mandelson al Gobierno de Tailandia). En una resolución de fecha 12 de julio de 2007, el Parlamento instó a la Unión Europea a que tomara medidas concretas e insistió en que, si la Unión respondía positivamente a lo que le pedía y tomaba medidas en ese

sentido, el Parlamento aceptaría la ratificación de la enmienda del Acuerdo relativo a los ADPIC. El Parlamento aceptó ratificar la enmienda permanente a ese acuerdo después de que el Consejo de la Unión Europea accediera públicamente a lo que había solicitado. Sin embargo, el Parlamento sigue esperando un compromiso del Consejo y que las medidas se concreten. La cuestión del acceso a los medicamentos y los ADPIC debería considerarse en su conjunto y no limitarse a un solo mecanismo o una sola solución.

El Sr. Susta instó a la Unión Europea a participar activamente en la aplicación de la Estrategia y Plan de Acción de la OMC sobre salud pública, innovación y propiedad intelectual, felicitó a UNITAID por haber decidido examinar el mecanismo de explotación conjunta de patentes, recordó el derecho de los Estados Miembros que tenían capacidad de producción a utilizar el artículo 30 del Acuerdo relativo a los ADPIC y destacó la importancia de apoyar efectivamente a los países que utilizaban o querían utilizar los elementos de flexibilidad que contenía el Acuerdo para manufacturar o importar versiones genéricas de medicamentos que fueran aún objeto de patentes (artículo 31 del Acuerdo relativo a los ADPIC), como se recordaba en la Declaración de Doha sobre ese Acuerdo y la salud pública (artículo 5).

(g) Greg Perry, Director General de la Asociación Europea de Medicamentos Genéricos

En la última intervención, Greg Perry declaró que la Decisión de 30 de agosto de 2003 de la OMC relativa a las licencias obligatorias era complicada y poco práctica, y que no serviría para mejorar realmente el acceso a los medicamentos. Los encargados de formular las políticas debían reformar considerablemente esa decisión y centrar sus esfuerzos en reducir las amenazas al acceso a medicamentos genéricos resultantes de algunos acuerdos bilaterales de comercio. Explicó que su intención no era socavar la Decisión de 30 de agosto, sino más bien “ponerla en el contexto de la realidad económica y comercial”. Las disposiciones de esa decisión, manifestó, eran más un obstáculo insalvable que un incentivo, porque las prescripciones jurídicas y administrativas eran sumamente complicadas y engorrosas. Además, no era probable que una empresa hiciera grandes inversiones para desarrollar, fabricar y comercializar un medicamento si su utilización estuviese limitada a un solo país, los volúmenes de producción y de ventas fueran bajos, no hubiera seguridad en cuanto a los pagos y no hubiera perspectivas claras de mercado a largo plazo. Los países de origen pueden por lo menos subvencionar sus ventas a los países menos adelantados vendiendo el mismo producto en otras regiones, opción que no tiene el titular de una licencia obligatoria. Hasta la fecha, ninguna empresa ha usado esa disposición en la Unión Europea y una sola empresa en el Canadá ha recurrido al sistema de la OMC, llegando a la conclusión de que el proceso era sumamente frustrante y restrictivo. En este contexto, y a fin de crear un incentivo verdadero para mejorar el acceso a los medicamentos, el Sr. Perry propuso combinar las licencias obligatorias con mecanismos mancomunados de adquisición y planes de financiación o asistencia para las



empresas que quisieran utilizar el sistema. Como parte de la reforma habría que establecer una base regional (no nacional) con compromisos a largo plazo. Agregó que debía preocupar más a quienes formulaban las políticas la tendencia cada vez mayor a agregar disposiciones del tipo "ADPIC +", como la vinculación con la patente del producto originario, la exclusividad de los datos y las extensiones de patentes en virtud de acuerdos comerciales, como se destacó en la resolución adoptada por el Parlamento Europeo el 12 de julio de 2007 sobre el Acuerdo relativo a los ADPIC y el acceso a los medicamentos.

2. Conclusiones y camino a seguir

La Sra. Ellen 't Hoen, Directora de Política y Promoción de la Campaña de MSF para el acceso a medicamentos esenciales declaró concluida la sesión manifestando que los datos presentados por los participantes indicaban claramente la necesidad de revisar a fondo el sistema de la Decisión de 30 de agosto.



Creación de una nueva ventaja comparativa: resurgimiento de las políticas industriales y posible conflicto con las disciplinas de la OMC



Oradores

Sr. Richard Newfarmer – Representante Especial del Banco Mundial ante la OMC y las Naciones Unidas

Sra. Mona Haddad – Directora del Sector del Banco Mundial

Excmo. Sr. Debapriya Bhattacharya – Embajador, Representante Permanente de Bangladesh ante la OMC

Profesor Robert L. Howse – Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York

Organizado por

Grupo del Banco Mundial

Informe redactado por

Sra. Elisa Gamberoni – Banco Mundial

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 16.30 - 18.30 h

Resumen

Hay un reconocimiento cada vez mayor de la fundamental importancia de un sector de exportaciones dinámico para apoyar elevadas tasas de crecimiento durante períodos prolongados. El paso rápido hacia nuevos productos y mercados es parte indispensable del proceso para impartir dinamismo a las exportaciones. Sin embargo, la función de las políticas en lo que se refiere a influir en la estructura de las exportaciones ha sido una fuente de controversia entre los economistas y las autoridades encargadas de formular las políticas. Algunos expertos en el comercio han hecho hincapié en las numerosas imperfecciones del mercado que impiden la expansión y la diversificación del comercio, y han pedido que se formulen nuevas políticas industriales para modificar la estructura del comercio. Esos autores afirman que las normas de la OMC impiden que los gobiernos adopten esas políticas. Por otro lado, hay quienes afirman que las políticas industriales suelen distorsionar las fuerzas del mercado y que intereses especiales se apropian de ellas, lo que da lugar a nuevas deficiencias. Los gobiernos poseen información limitada sobre los mercados y es muy posible que protejan a los perdedores en vez de estimular a los ganadores, por lo que probablemente las políticas sectoriales neutras sean más eficaces.

Partiendo de este debate, el panel centró su interés en los retos y oportunidades de la futura política multilateral industrial para las economías en desarrollo y emergentes. El debate del panel giró en torno a tres grandes interrogantes: ¿Se prestan a la intervención del gobierno las deficiencias del mercado que retardan sistemáticamente el crecimiento del comercio? ¿Impiden las disciplinas de la OMC que los gobiernos adopten políticas proactivas para remediar las deficiencias más importantes del mercado y estimular el crecimiento de las exportaciones y el cambio estructural? ¿Qué clase de arreglos institucionales pueden adoptarse para reducir la probabilidad de apropiación y asegurar la mayor posibilidad de éxito?

El panel concluyó que la eficacia de la política industrial depende de la forma en que esté diseñada. Todos los países aplican, en mayor o menor grado, una política industrial y, por ello, lo que importa es la clase de arreglos institucionales que se hayan adoptado. Algunas características son esenciales para la eficacia de las intervenciones gubernamentales. Además, los países deben estudiar los tipos de políticas industriales existentes. De hecho, los gobiernos muchas veces no son conscientes del efecto combinado de los arreglos adoptados, que impiden el logro de objetivos nacionales predeterminados. Una conclusión del debate es que las disciplinas de la OMC no limitan la capacidad de los gobiernos de adoptar una política industrial. Ello se debe a que la disciplina no se está utilizando o a que otros arreglos, como los tratados bilaterales de inversión y otros acuerdos comerciales regionales, han reducido considerablemente el margen de maniobra del Gobierno. No obstante, la OMC plantea un desafío en términos de incertidumbre jurídica, ya que la ausencia de una ley de competencia de la OMC y la presencia de disposiciones sin una definición precisa se prestan a interpretaciones diferentes.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Richard Newfarmer, Representante Especial del Banco Mundial ante la OMC y las Naciones Unidas

¿Es necesaria una política industrial? Preparación del terreno

El valor medio de las exportaciones de los países en desarrollo ha crecido a un ritmo semejante al de los países de alto rendimiento, y los resultados comerciales durante el período comprendido entre 1996 y 2006 fueron favorables para la mayoría de los países. A pesar del fuerte crecimiento de las exportaciones, aproximadamente la mitad de los países de ingreso bajo vieron reducida su cuota de mercado y muchos de ellos dependen todavía en alto grado de un reducido número de productos. Este tipo de dependencia expone a los países a las perturbaciones de la relación de intercambio, con efectos devastadores en el crecimiento económico.

Por ello, es lógico preguntarse si el gobierno debe intervenir para promover activamente determinados sectores. Los economistas están divididos al respecto. Unos creen que la mejor manera de promover la competitividad es dejar en libertad las fuerzas de mercado y evitar intervenciones gubernamentales. Desde esa perspectiva, los problemas debidos a los malos resultados comerciales son fruto de "errores gubernamentales", como la protección de sectores ineficientes, la creación de obstáculos a la competencia y la búsqueda de beneficios. En el extremo opuesto del espectro, algunos expertos consideran que son las deficiencias del mercado las que inhiben el comercio. Los gobiernos deben intervenir con políticas proactivas para garantizar la coordinación, corregir la ausencia en los mercados y conseguir efectos secundarios dinámicos. Entre las dos propuestas, la opinión intermedia propone una política "de doble vía". Los gobiernos deben reducir los obstáculos normativos a la competencia y mejorar los servicios públicos relacionados con el comercio, pero también reconocer que en los mercados pequeños la gama de servicios públicos ha de ser mayor.

Las políticas industriales constan de numerosos elementos (bienes públicos de sectores específicos, zonas económicas especiales, enclaves con condiciones especiales para las empresas), y cada clase de política industrial es más o menos controvertida según el decenio y el contexto. Además, hay muchas y muy diferentes justificaciones para aplicar una política industrial. En primer lugar, las deficiencias detectadas en los mercados hacen que los gobiernos consideren especiales algunos tipos de empresas y sectores, por ejemplo porque tienen externalidades que justifican su promoción (las compañías exportadoras, las grandes empresas, las PYME, las empresas de tecnología de la información, los sectores estratégicos, la IED, etc.). En segundo lugar, algunos argumentos son una especie de autodescubrimiento: las políticas industriales son instrumentos para corregir las deficiencias de coordinación o del mercado crediticio. En tercer lugar, las políticas industriales muchas veces se justifican presentándolas como enclaves, o sea que los gobiernos, desde un principio, establecen el entorno empresarial perfecto para determinadas actividades (por



ejemplo, ZEE, enclaves regionales, enclaves administrativos para determinados tipos de empresas). Finalmente, hay razones políticas, como la importancia de un sector en declive o de PYME respecto del cual intervenciones visibles a corto plazo tendrían gran relevancia política, que podrían conducir a la aplicación de políticas industriales.

(b) Mona Haddad - Directora de Sector del Banco Mundial

¿Qué son las políticas industriales? ¿Funcionan realmente? Ventajas e inconvenientes y taxonomía de las políticas industriales

Muchas veces se pregunta si las políticas industriales funcionan realmente. Se han realizado con éxito muchos estudios de casos, sobre todo en Asia Oriental, pero ha habido también muchos fracasos, tanto visibles como invisibles. Hay muy pocos análisis rigurosos de la relación costo-beneficio y, por lo tanto, independientemente de la abundancia o escasez de pruebas cada uno puede argumentar en la dirección que prefiera. De hecho, es difícil establecer hipótesis alternativas sólidas, por lo que sigue siendo difícil comprender qué habría ocurrido en ausencia de una determinada política. Finalmente, hay muy pocos incentivos políticos para que las autoridades públicas o los beneficiarios del sector privado evalúen realmente sus programas.

Debido a esas limitaciones, el debate es de carácter fundamentalmente ideológico. Los argumentos habituales en favor de las políticas industriales se basan en la existencia de deficiencias de mercado, considerables en los países en desarrollo, para justificar las intervenciones. En segundo lugar, quienes están a favor señalan que las políticas comerciales, por ejemplo las reformas de las condiciones para la inversión y el suministro de bienes públicos, no dan lugar a un crecimiento sostenido ni generan automáticamente un acusado aumento del empleo. En este sentido, constituyen la prueba de que la mayoría de los éxitos se han basado en intervenciones inteligentes a nivel de la industria, con acciones públicas selectivas y sectoriales que han permitido al sector privado abordar varias reformas de las condiciones para la inversión. Finalmente, los defensores de las políticas industriales observan que la integración en las cadenas de suministros mundiales normalmente no contribuye a mejorar la industria local.

Los argumentos habituales contra la política industrial subrayan, en cambio, las distorsiones generadas por las intervenciones gubernamentales, en particular la corrupción y el control del Estado. El argumento principal es que los gobiernos no tienen la capacidad necesaria para elegir a los ganadores. Estos expertos estiman también que las políticas industriales desvían la atención de las importantes reformas de las condiciones para la inversión y de la política comercial. Además, si se ofrece ayuda pública, este apoyo gubernamental debe limitarse a políticas no selectivas (políticas horizontales), como el suministro de bienes públicos (infraestructura, educación, investigación y desarrollo). Por

último, los gobiernos deben ayudar a las empresas a integrar las cadenas de suministros mundiales.

La política industrial se compone de diferentes tipos de intervenciones gubernamentales, que pueden clasificarse con arreglo a dos conceptos: el grado de selectividad (si una política es específica para una industria o sector, o se aplica horizontalmente al conjunto de la economía), y el alcance de las subvenciones de los precios (nivel de la ayuda ofrecida). Cada categoría de política industrial se justifica con argumentos diferentes y requiere un tipo de intervención distinto. Por ejemplo, una política de bajo nivel de selectividad y de subvención de precios da lugar a un conjunto de políticas cercanas al consenso de Washington. A su vez, las políticas muy selectivas y con un bajo nivel de ayuda son en general intervenciones orientadas hacia la infraestructura y la reglamentación sectorial y se justifican por la presencia de bienes públicos de sectores específicos y/o por la falta de coordinación. Por otro lado, las políticas de alto nivel de ayuda y escasa selectividad, como las subvenciones a la investigación y el desarrollo, pueden justificarse por la presencia de externalidades en los mercados de bienes y factores. Finalmente, las políticas con un alto nivel por los dos conceptos suelen justificarse por la presencia de externalidades asociadas con determinados tipos de empresas y sectores.

Es importante tener en cuenta que, a medida que se van realizando intervenciones más selectivas y con mayor volumen de ayuda, las políticas industriales podrían verse frenadas por algunas disciplinas de la OMC que impiden a los gobiernos utilizar ese tipo de políticas. Entre los ejemplos representativos cabe señalar la disciplina de la OMC sobre las subvenciones a la exportación, las prescripciones en materia de contenido nacional y las disciplinas sobre el derecho de propiedad intelectual.

¿Qué tipos de arreglos institucionales pueden adoptarse para reducir la probabilidad de apropiación y asegurar la mayor posibilidad de éxito?

Basado en la obra de Rodrik (2007), "How to move forward on the industrial policy debate", que describe los procedimientos para tomar las decisiones acertadas.

La política industrial podría ayudar a hacer frente al problema de las deficiencias de mercado y de las externalidades, pero ello implica costos y riesgos como los costos fiscales, la generación de distorsiones con las consiguientes ineficiencias, el uso indebido del capital político y el olvido de las reformas de fondo, el problema de saber cuándo la política está resultando nociva y la dificultad de dar marcha atrás. Por ello, el diseño institucional de la política industrial debe ser objeto de un análisis minucioso.

El diseño institucional de la política industrial debe basarse en el reconocimiento de dos hechos: por una parte, los conocimientos necesarios sobre la existencia y la ubicación de los efectos secundarios, las deficiencias de mercado y los

obstáculos que impiden el cambio estructural están ampliamente repartidos en la sociedad, mientras que, por la otra, las empresas tienen fuertes incentivos para "lidiar" al Gobierno. Por último, los gobiernos deben tener siempre presente que los beneficiarios previstos de la política industrial no son ni los burócratas ni las empresas, sino la sociedad en general.

Una política industrial acertada se basa en tres principios: la integración, es decir el grado de proximidad entre las autoridades públicas y el sector privado; un sistema de amenazas e incentivos, y, finalmente, el tipo de mecanismo de rendición de cuentas.

La integración puede entenderse, por ejemplo, como un modelo de agente principal de tipo jerárquico, que da por supuestas la insuficiencia y la asimetría de la información al tiempo que mantiene a distancia al sector privado. La ventaja de este modelo es que los burócratas son autónomos y están protegidos de las actividades de búsqueda de beneficios del sector privado. La desventaja es la limitación del flujo de información procedente del sector privado: las empresas no pueden facilitar información sobre las dificultades con que tropiezan, salvo a través de sus acciones.

Otra manera de entender este concepto es en forma de modelo de "apropiación", que tiene la gran desventaja de dejar a los burócratas en manos del sector empresarial.

El modelo adecuado será probablemente una solución intermedia. Se plantean interrogantes en cuanto a la forma en que deben colaborar el sector público y el sector privado. La respuesta es una combinación de autonomía e integración, que supone una colaboración y coordinación estratégica entre el sector privado y el Estado para determinar el lugar en que se producen los principales atascos (por ejemplo, mediante consejos deliberantes, foros de desarrollo de proveedores, "redes de búsqueda", consejos de asesoramiento sobre la inversión, mesas redondas sectoriales o fondos de riesgo públicos y privados) y una interpretación de las políticas industriales como proceso de descubrimiento, más que como una lista de instrumentos normativos (con especial atención al aprendizaje cuando los mayores impedimentos consisten en saber si se deben utilizar las ventajas fiscales, las subvenciones para investigación y desarrollo, los incentivos al crédito, la obtención de información sobre la disponibilidad del sector privado a invertir si se eliminan los obstáculos o se proporcionan incentivos, etc.).

La política industrial debe verse como el procedimiento del palo y la zanahoria. Si los empresarios no pueden conseguir beneficios, no invertirán suficientemente en la determinación de los costos y otras actividades que promuevan el cambio estructural pero, al mismo tiempo, los beneficios sin trabas retienen los recursos en actividades improductivas. Así pues, la zanahoria es el aliento de las inversiones en sectores no tradicionales, mientras que el palo es la eliminación de los proyectos e inversiones que fracasen. Los instrumentos habituales para este proceso son las subvenciones condicionales, las cláusulas de caducidad y un mecanismo de seguimiento y evaluación. Por ejemplo, las políticas industriales adoptadas en

Asia Oriental entre 1980 y 1990 incluían tanto los incentivos como la disciplina (un gran número de actividades nuevas, cuyos resultados eran objeto de atento seguimiento); la experiencia de América Latina entre 1950 y 1980 se caracterizó por el elevado número de incentivos y la escasa disciplina. En cambio, en los años noventa esta misma región optó por una considerable disciplina con muy pocos incentivos.

En realidad, lo que se necesita para una política industrial productiva no es "apostar por los ganadores" sino "abandonar a los perdedores". Dada la incertidumbre existente, los resultados de las mejores políticas generarán necesariamente errores, por lo que el quid de la cuestión no está en evitar del todo los errores sino en garantizar que éstos sean reconocidos como tales y retirar gradualmente el apoyo que hayan podido recibir. Los gobiernos quizás no puedan elegir a los vencedores, pero pueden reconocer a los perdedores.

La rendición de cuentas y la transparencia es la última característica de una "política industrial acertada". En efecto, los burócratas supervisan a las empresas pero, ¿quién supervisa a los burócratas? Son necesarios la transparencia y un mecanismo de rendición de cuentas, compuesto en particular de instituciones políticamente responsables, la publicación de las actividades y la contabilidad de los gastos. Por ejemplo, en dos decenios el sector del salmón de Chile, que inicialmente era una actividad familiar y semiartesanal, se transformó en una industria de exportación de categoría mundial y hoy en día Chile es uno de los tres principales productores mundiales de salmón cultivado, junto con Noruega y Escocia. El Gobierno chileno fue el agente catalizador que estimuló este sector y contribuyó a divulgar la tecnología del cultivo del salmón, pero posteriormente dejó de actuar como facilitador para convertirse en regulador.

En resumen, la cuestión no es *si* el gobierno interviene o no, sino *cómo* lo hace. Por un lado, el gobierno necesita conocer las opiniones del sector privado, por lo que es importante la asociación entre ambos. Por otro lado, el gobierno debería retirarse cuando la política no funciona, por lo que necesita una sólida estructura de rendición de cuentas para evitar las actividades de búsqueda de beneficios.

Los programas aplicados por el Banco Mundial para fomentar el crecimiento y la competitividad tienen numerosas facetas: tratan de reducir los obstáculos a la competencia resultantes de las políticas mediante normas de comercio y de competencia, invierten en la mejora tecnológica e innovación mediante proyectos de tecnología agrícola, y ayudan a los gobiernos a prestar servicios más eficientes con reformas aduaneras y proyectos de telecomunicaciones. El Banco Mundial adopta un planteamiento pragmático con respecto a las subvenciones y los impuestos, promoviendo fondos de inversión rurales y subvenciones de la energía, y fomenta las asociaciones entre los sectores público y privado en materias tales como el suministro de infraestructuras, en colaboración con la Corporación Financiera Internacional (IFC).



**(c) Debapriya Bhattacharya - Embajador,
Representante Permanente de Bangladesh ante
la OMC**

**Un ejemplo de política industrial: Bangladesh y el
sector textil**

El sector textil de Bangladesh se cita muchas veces como ejemplo de intervención gubernamental. El Gobierno ha tratado de proteger este sector, con efectos beneficiosos. ¿Contribuyó a ello la política industrial? La respuesta es: en parte. El Plan Industrial de Bangladesh de 1990 se basó en cuatro pilares: más inversión, más empleo, cambio estructural (particularmente en las exportaciones) y desarrollo equilibrado de los diferentes sectores en todo el país. Esta política fue favorable a las pequeñas empresas exportadoras, las industrias rurales y la IED.

Se han utilizado, y todavía se utilizan en algunas ocasiones, diferentes instrumentos para corregir las deficiencias del mercado, y buena parte de estas políticas están orientadas al mercado. Las disfunciones de los mercados financieros se han corregido con créditos subvencionados, servicios de refinanciación a través del Banco Mundial, aplicación de planes de financiación mediante ampliación de capital y emisión de cartas de crédito. El mercado de insumos se ha promovido con medidas de reintegro fiscal que con el tiempo resultaron demasiado complicadas y propicias a la corrupción y, en consecuencia, el sistema ha sido sustituido por nuevas actividades, entre ellas la introducción de un sistema de depósitos de aduana.

Para contribuir a la actividad exportadora de las empresas, Bangladesh redujo sus aranceles de importación y adoptó planes de promoción de las inversiones, con inclusión de moratorias fiscales para los primeros años de establecimiento y ventajas fiscales para los beneficios reinvertidos. Se han introducido también conglomerados de enclaves, por ejemplo de zonas de elaboración para la exportación y, más recientemente, zonas económicas especiales.

**(d) Robert L. Howse - Profesor de la Facultad de
Derecho de la Universidad de Nueva York**

**¿Impiden las disciplinas de la OMC que los
gobiernos adopten políticas proactivas para
remediar las deficiencias más importantes
del mercado y estimular el crecimiento de las
exportaciones y el cambio estructural?**

Las disciplinas de la OMC son más restrictivas que las del GATT. Un ejemplo interesante, relacionado con la política industrial, es la disciplina de la OMC sobre las subvenciones. En primer lugar, el artículo XVIII del GATT permite a los países en desarrollo adoptar medidas, en general contrarias a la disciplina de la OMC, para contribuir a su proceso de desarrollo. Esas disposiciones imponen un conjunto de condiciones y limitaciones pero, a pesar de todo, ofrecen a los gobiernos un margen de actuación. Además, durante la Ronda Uruguay se

incluyó una lista de subvenciones no recurribles. La cláusula de extinción adjunta preveía la posibilidad de revisar esa lista, que expiró en 2000. Por consiguiente, ahora el margen de actuación se ha reducido para los países en desarrollo.

Una subvención debe ser específica para que entre en la categoría de subvenciones prohibitivas (por ejemplo, la financiación de las exportaciones, que es una política industrial típica) y recurribles (en este caso se pueden incluir las compras de bienes y la contratación de servicios por el Estado con una remuneración inferior a la adecuada). El principal problema es que la OMC no ha formulado nunca una política de competencia. La ausencia de una disciplina de competencia limita la capacidad del Órgano de Apelación de interpretar adecuadamente la disposición pertinente de la OMC. Así suele ocurrir con determinadas definiciones jurídicas como la de "remuneración inferior a la adecuada" o el prerequisite de la especificidad para una subvención. La ausencia de una definición precisa se traduce, por lo tanto, en la necesidad de contar con una lista de subvenciones.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Los problemas surgen sobre todo cuando las políticas industriales están desvinculadas de los objetivos de desarrollo a largo plazo. Por ejemplo, en Bangladesh la política industrial trata de promover el sector textil en general, mientras que el sector orientado a la exportación, como el de las prendas de vestir, preferiría tener acceso a insumos baratos, incluidos los de importación. Un modelo de política industrial debería basarse en un marco cronológico adecuado y en la idea de que las políticas industriales deben representar una ventaja para la sociedad en general, y no sólo para algunos grupos.

En lo que respecta a la disciplina de la OMC, se han planteado varias cuestiones. En primer lugar, otros regímenes, como los de los acuerdos comerciales regionales, pueden representar una limitación mayor para los países que las disciplinas de la OMC. El ejemplo típico es la disposición sobre las licencias obligatorias, tal como especifica el Acuerdo sobre los ADPIC. Esa disciplina puede considerarse una limitación del margen de actuación de los países en desarrollo. No obstante, aunque se flexibilizara dicha disciplina, muchos países en desarrollo forman parte de acuerdos comerciales regionales y de tratados bilaterales de inversión, que limitan enormemente el margen de actuación de los gobiernos. En segundo lugar, otras disciplinas, incluida la relativa a las subvenciones, han sido impugnadas muy pocas veces por los Miembros, que también se han abstenido de presentar una lista de subvenciones a excluir. Finalmente, el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo ofrece un margen de actuación.

La "financiación con fines de ajuste" del Banco Mundial y el FMI puede imponer políticas industriales rigurosas, como la eliminación de las subvenciones que ayudan a determinados sectores. No obstante, en un momento de restricción fiscal

estas políticas quizá no ocupen un lugar muy destacado entre las prioridades gubernamentales y pueden ser las primeras en desaparecer, en beneficio de los gastos de salud y educación, por ejemplo. Además, es importante caer en la cuenta de que la macroestabilidad es la primera prioridad de los inversores -más que una política industrial y que los incentivos- y en general requiere un ajuste fiscal.

3. Conclusiones y camino a seguir

El tipo de política industrial depende del grado de selectividad y de sostenimiento de los precios. A medida que la política se hace más selectiva y prevé un apoyo mayor a los precios, aumenta la probabilidad de que sea incompatible con las normas de la OMC. No obstante, del debate del panel se desprende que otros mecanismos, como los acuerdos comerciales regionales y los tratados bilaterales de inversión, representan una limitación mayor del margen de actuación de los gobiernos. Además, otras disciplinas que podrían representar una limitación para los países sólo han sido impugnadas por los Miembros de la OMC en contadas ocasiones. No obstante, sigue habiendo incertidumbre en cuanto a la interpretación de determinadas disposiciones, que podrían representar obstáculos en el futuro.

Es cierto que todos los países del mundo aplican, en mayor o menor grado, políticas industriales; por ello lo importante es la clase de marco institucional. Un modelo de política industrial requiere, en primer lugar, un análisis de la política industrial existente, que podría ser diferente de la estrategia a largo plazo. Rodrik (2007) ha propuesto un marco para una "política industrial correcta". En resumen, una arreglo institucional adecuado de la política industrial precisa, por un lado, de la colaboración y coordinación estratégica entre el sector privado y el gobierno para detectar los obstáculos más significativos y, por el otro, la aceptación de la idea de que la política industrial es un proceso

de descubrimiento más que una lista de instrumentos normativos. Además, la política industrial debe alentar las inversiones en sectores no tradicionales, pero los gobiernos deben eliminar los proyectos e inversiones que fracasen. En realidad, para conseguir una política industrial productiva no hay que "apostar por los ganadores" sino "abandonar a los perdedores". Dada la incertidumbre existente, los resultados de las mejores políticas generarán necesariamente errores, por lo que el quid de la cuestión no está en evitar del todo los errores sino en garantizar que éstos sean reconocidos como tales y retirar gradualmente el apoyo que hayan podido recibir. La rendición de cuentas y la transparencia son las últimas características de una "política industrial correcta". Un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas debería contar con instituciones políticamente responsables, la publicación de las actividades y la contabilidad de los gastos.

Por decirlo en una sola frase, una política industrial acertada es una política que beneficia a toda la sociedad, y no sólo a determinados grupos.

Otras lecturas recomendadas

Pack, H. y K. Saggi (2006) "The case for industrial policy: a critical survey", Banco Mundial, Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas 3839.

Rodrik, D. (2004) "Industrial policy for the twenty-first century", mimeografiado.

Rodrik, D. (2007) "Normalizing industrial policy", documento mimeografiado presentado a la Growth Commission (www.growthcommission.org)



Informe de la Comisión Warwick sobre el futuro del régimen multilateral de comercio: Estrategias de aplicación



Presidente

Excmo. Sr. Pierre Pettigrew – Ex Ministro de Comercio del Canadá

Oradores

Dr. Heribert Dieter – Miembro asociado del Centro para el Estudio de la Globalización y la Regionalización de la Economía Mundial, Universidad de Warwick

Dra. Diana Tussie – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Profesor Simon Evenett – Universidad de St. Gallen

Profesora Ann Capling – Universidad de Melbourne

Organizado por

Universidad de Warwick

Informe redactado por

Universidad de Warwick

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 16.30 - 18.30 h

Resumen

En diciembre de 2007 se dio a conocer en la OMC el informe de la Comisión Warwick titulado "Régimen multilateral de comercio: ¿qué camino seguir?" El informe era un ejercicio de evaluación de los problemas sistémicos a que hace frente en general la gobernanza del sistema mundial del comercio a comienzos del siglo XXI, y en él se formulan algunas recomendaciones, tanto para la reforma sistémica como para la reforma específica de la OMC. El informe completo puede descargarse en formato PDF en el siguiente sitio Web: <http://www2.warwick.ac.uk/research/warwickcommission/report/>

Desde que se diera a conocer, el informe ha sido objeto de constante análisis y escrutinio en una serie de talleres celebrados en diversos lugares, como Londres, Washington, Ottawa, Bruselas, Singapur, Melbourne, Canberra, París, Berlín, y Ciudad de El Cabo. Los miembros de la Comisión también rindieron testimonio, sobre la base de sus recomendaciones, a la Cámara de los Lores del Reino Unido en relación con una investigación de la política comercial de la UE. En octubre de 2008, la Comisión y la Confederación de la Industria Británica auspiciaron conjuntamente una importante conferencia en la que participaron dirigentes del Gobierno y del sector empresarial, con miras a examinar las actitudes de la comunidad empresarial hacia la reforma del régimen mundial de comercio.

El objetivo de esta sesión del Foro Público de la OMC era llevar a cabo un nuevo examen de las recomendaciones del informe, a cargo de participantes de Ginebra, y explorar de manera sistemática la viabilidad y los medios de poner en práctica esas recomendaciones. La intervención del informe en Ginebra 10 meses después de su intervención inicial ofrecerá la oportunidad de reflexionar sobre sus puntos fuertes y sus limitaciones.

El informe tiene por objeto abordar los problemas de carácter sistémico de la gobernanza del comercio mundial. Las recomendaciones son de carácter reformista; los panelistas hicieron intervenciones en relación con tres temas de fundamental importancia del informe de la Comisión Warwick:

- *Elaboración del programa y adopción de decisiones en la OMC.*
- *El comercio y el desarrollo, especialmente con respecto a la cuestión de la Ayuda para el Comercio.*
- *Los retos para el multilateralismo que plantea el crecimiento del preferencialismo regional.*

Los Miembros de la Comisión examinaron la posible evolución del sistema de comercio multilateral, y las presiones que se ejercen sobre el mismo, de resultas de la minirreunión ministerial celebrada en la OMC en julio de 2008 y del agravamiento de la crisis del sistema financiero global.

Las principales conclusiones fueron que el éxito final de la ronda de Doha no es solamente un objetivo necesario por sí mismo, sino que además sería un medio de inyectar confianza en

la economía mundial, y que el informe de la Comisión Warwick ofrece soluciones potenciales a los problemas sistémicos que han afectado la labor de la OMC y que limitan las posibilidades de seguir extendiendo el sistema de comercio multilateral.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Honorable Sr. Pierre Pettigrew, Canciller adjunto, "El informe de la Comisión Warwick en su contexto", Presidencia de la Comisión Warwick

El Honorable Sr. Pierre Pettigrew declaró abierta la sesión afirmando que el objetivo primordial de la Comisión Warwick consiste en examinar la gobernanza del sistema de comercio mundial y hacer recomendaciones sobre los posibles medios de mejorarla.

En todas sus deliberaciones, la Comisión Warwick había partido del supuesto de que la estructura actual, basada en la Organización Mundial del Comercio (OMC), debía reflejar las aspiraciones y las necesidades de todas las naciones Miembros, y que el informe contenía recomendaciones que, en conjunto, proponen un medio constructivo y pragmático de avanzar hacia la gobernanza del comercio mundial dejando atrás alguno de los problemas que perturbaron las negociaciones sobre el Programa de Desarrollo de Doha. La organización espera que el informe se vea como una contribución al inevitable debate sobre el futuro del sistema de comercio multilateral, sea cual fuere el resultado del Programa de Desarrollo de Doha.

La Comisión Warwick ha identificado varias cuestiones que considera de extrema importancia para la salud futura del sistema de comercio mundial. La organización cree que la participación de los países menos adelantados no es el único problema que debe considerarse. Por consiguiente, las deliberaciones de la Comisión Warwick se centraron especialmente en el grupo de naciones que están apareciendo en el escenario económico mundial como actores importantes, o sea, Brasil, Rusia, India y China. A medida que aumenta la influencia económica y política de esos países, tanto individual como colectiva, cada vez es más evidente que el sistema de comercio tendrá que llegar a una acomodación, política y económica con esos países. En consecuencia, si se quiere garantizar la viabilidad del sistema de comercio habrá que abordar la cuestión de la economía global multipolar que está surgiendo, en la cual los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón ya no son los únicos protagonistas. La Comisión Warwick observa con sorpresa el hecho paradójico de que, en un momento en que gran parte del mundo en desarrollo parece favorecer más una apertura gradual de los mercados, en algunas partes del mundo desarrollado el apoyo político y popular por la globalización retrocede.

El Sr. Pettigrew dijo que la Comisión Warwick había determinado la existencia de cinco retos a los que debía responderse si se quiere que el régimen de comercio multilateral se imponga a comienzos del siglo XXI. Estos desafíos son distintos, pero con frecuencia están relacionados entre sí, y la



Comisión Warwick no pretende establecer un orden de prioridad. Los cinco retos mencionados son los siguientes:

- El primero consiste en contrarrestar la creciente oposición contra la continuación del proceso de liberalización del comercio multilateral en los países. Esta tendencia amenaza con limitar indebidamente la apertura recíproca de los mercados y debilitar un valioso instrumento de la cooperación económica internacional.
- Es un hecho demostrado que el régimen de comercio global bipolar, dominado principalmente por los Estados Unidos y Europa Occidental, ha cedido el paso a una alternativa multipolar. El segundo desafío consiste en hacer de manera que, a la larga, este proceso evolutivo no se estanque o, lo que es peor, pierda adherentes.
- En este entorno cambiante, el tercer reto consiste en concertar un acuerdo de base amplia entre los Miembros acerca de los objetivos y las funciones de la OMC, que defina de manera efectiva los "límites de la OMC".
- El cuarto desafío estriba en garantizar que los muchos acuerdos y procedimientos de la OMC redunden en beneficio de sus Miembros más débiles. Para ello es necesario que los Miembros consideren las relaciones existentes entre las normas comerciales vigentes y la equidad, la justicia y el desarrollo.
- El quinto desafío tiene que ver con la proliferación de los acuerdos de comercio preferencial y las medidas que pueden adoptarse para que el considerable impulso que ha movido estas iniciativas pueda canalizarse eventualmente en favor de los principios de larga data de la no discriminación y la transparencia en el comercio internacional.

El Sr. Pettigrew concluyó su intervención diciendo que el hecho de que no se hubieran concluido las negociaciones del Programa de Doha en la reciente minirreunión ministerial ponía de relieve la necesidad de reformar los acuerdos de gobernanza del comercio mundial y, al mismo tiempo, daba la oportunidad de considerar el camino a seguir para el cual, esperaba, se tendría en cuenta el informe de la Comisión Warwick.

(b) Dr. Heribert Dieter, "El comercio multilateral: los efectos de la crisis financiera", Comisión Warwick

El Dr. Heribert Dieter examinó la cuestión de las posibles consecuencias de la crisis financiera para el régimen del comercio mundial. Dijo que el informe de la Comisión Warwick se había redactado antes de que se manifestase claramente la magnitud de la crisis actual, y en su intervención trataría de indicar algunas de las amenazas posibles al multilateralismo que podían plantear otros tantos retos al sistema del comercio mundial.

El Dr. Dieter empezó su intervención observando que el debate público no hacía ninguna distinción entre las dimensiones comercial y financiera de la globalización. Recalcó que existía un peligro muy real de que las perturbaciones de los mercados financieros desacreditasen el proceso de globalización. Le preocupaba en especial la posibilidad de que los que deciden las políticas hicieran de la globalización un chivo expiatorio y aplicasen una política comercial más proteccionista. El Dr. Dieter observó que probablemente este riesgo estaba más presente en los Estados Unidos, donde la campaña presidencial se había caracterizado en parte por el sentimiento proteccionista. No obstante, este problema no se limitaba en absoluto a los Estados Unidos, y otros países, como Francia, no eran inmunes a estas tendencias.

Por último, el Dr. Dieter destacó la posibilidad de que se utilizasen más las subvenciones para salvar a instituciones y empresas en peligro. Dijo que las subvenciones podían distorsionar la competencia al proteger a industrias ineficientes y, a este respecto, se refirió en particular a la industria del automóvil en los Estados Unidos.

(c) Dra. Diana Tussie, "Comercio y Desarrollo", Comisión Warwick

La Dra. Diana Tussie empezó su intervención observando que la Comisión Warwick había identificado un reto importante, el de la necesidad de garantizar que los muchos acuerdos y procedimientos de la Organización Mundial del Comercio redunden en beneficio de sus Miembros más débiles, y dijo que para ello era necesario que los Miembros de la OMC abordasen las relaciones existentes entre las normas comerciales vigentes y la equidad, la justicia y el desarrollo. Por consiguiente, una prueba de fuego para la GEG contemporánea era conciliar el comercio y el desarrollo en condiciones de globalización. El comercio y el desarrollo están estrechamente interrelacionados, porque el crecimiento comercial y la liberalización del comercio son condiciones evidentemente necesarias, aunque no suficientes, del desarrollo.

La Dra. Tussie dijo que la Comisión Warwick había observado un hecho reconocido, a comienzos del siglo XXI: el éxito de la primera ola de países recién industrializados, y desde luego el de los países que la siguieron, no es achacable a la sustitución de las importaciones sino a las estrategias orientadas a la exportación. Añadió que, a juicio de la Comisión Warwick, actualmente la idea de que la integración efectiva en el sistema de comercio global es un medio importante, pero ni mucho menos único, de acelerar el crecimiento y erradicar la pobreza en los países en desarrollo es ampliamente aceptada.

Al adoptar esta posición, la Comisión Warwick no pretende dar una interpretación autorizada de la naturaleza concreta y la dirección causal de las interacciones entre comercio, crecimiento y desarrollo, ya que los entresijos de esas relaciones son objeto de un debate académico desde hace tiempo. El modesto objetivo de la Comisión Warwick es

más bien ofrecer algunas sugerencias prácticas sobre el modo de abordar la vertiente política del comercio y el desarrollo, en particular en su relación con la función de las normas y los compromisos del comercio internacional en la promoción del desarrollo y el papel de la Ayuda para el Comercio en la creación de capacidad relacionada con el comercio.

Como ha observado la Comisión Warwick, los países en desarrollo que antes o después optaron por las estrategias orientadas a la exportación, especialmente en el este y el sur de Asia, habían logrado mejores resultados que los que no habían seguido esta trayectoria. En cambio, la liberalización del comercio no había deparado un desarrollo económico significativo para todos, en particular para muchos países de África. Entre 1965 y 2004 el PIB per cápita de los países del África Subsahariana disminuyó del 17,1 por ciento al 9,7 por ciento del promedio mundial. Aunque en algunos de esos países se había registrado una cierta liberalización del comercio, al tiempo que bajaban sus niveles de vida, en general no se consideraba que el comercio internacional sea un factor primordial en el débil desarrollo de los países más pobres. La fuerza y la calidad de las instituciones, la estabilidad política, el funcionamiento de los mercados internos, la existencia de una infraestructura física y económica suficiente y la adopción de políticas internas adecuadas son ingredientes esenciales de un crecimiento y un desarrollo sostenibles.

Abundando en su análisis, la Comisión Warwick observó que las normas y procedimientos de la OMC afectan a los intereses de los países en desarrollo por tres conceptos, por lo menos. En primer lugar, la elección misma del programa de negociación de las rondas comerciales puede influir en las perspectivas de desarrollo de los Miembros más débiles de la OMC. La prioridad atribuida a la reforma de las políticas agrícolas nacionales en el Programa de Desarrollo de Doha, por ejemplo, refleja la fuerte convicción de los gobiernos de muchos países en desarrollo, y de otros países, de que las subvenciones abonadas a los agricultores en ciertos países industrializados retrasan el desarrollo económico rural en los países más pobres. En segundo lugar, el conjunto de principios que orientan las negociaciones de la OMC tendrá consecuencias para el desarrollo. Un ejemplo de ello es la insistencia, en el Programa de Desarrollo de Doha, en la no reciprocidad plena en favor de los países en desarrollo.

En tercer lugar, el modo en que se cumplen las obligaciones de la OMC afecta también a los países en desarrollo; cuando terminó la Ronda Uruguay muchos expresaron su inquietud ante el costo potencial del cumplimiento de los numerosos compromisos contraídos en esa negociación. Sin embargo, hay importantes ejemplos de normas e iniciativas de la OMC que han hecho avanzar la causa del desarrollo. La decisión adoptada en la Conferencia Ministerial de la OMC de 2001 sobre el acceso a los medicamentos fue vista en gran parte como una decisión favorable al desarrollo, y no hay que olvidar que una de las obligaciones básicas de la pertenencia a la OMC -el trato NMF- debilita sustancialmente la capacidad de los Estados poderosos de aprovecharse de sus homólogos más débiles cuando aplican las políticas comerciales.

Según la Dra. Tussie, la Comisión Warwick piensa que el desafío del siglo XXI no es proteger a los países en desarrollo más pobres contra el comercio, sino permitirles que participen en la división internacional del trabajo en condiciones más equitativas y tendientes al éxito; sin embargo, deben tomarse medidas para determinar qué normas y procedimientos permitirán a esos países obtener los máximos beneficios de la liberalización del comercio. Sin negar las virtudes de un comercio más libre y abierto, muchos países en desarrollo creen actualmente que algunas normas y aplicaciones de la OMC son contrarias a su desarrollo. Algunos creen que el sistema actual se basa más en hipótesis de reciprocidad derivadas de la teoría de los bienes reservados a un grupo que en una teoría de los bienes públicos basada en la no rivalidad, la no exclusión y la disponibilidad para todos. Un observador expresó perfectamente el dilema al decir que el régimen del comercio internacional es un bien público global y el Programa de Doha es una "ronda de desarrollo".

Para superar esta dicotomía, la Comisión Warwick recomienda un enfoque más variado que ofrezca mejores perspectivas, como el que comprendería los tres elementos siguientes:

- i) iniciativas basadas en una masa crítica (para facilitar el suministro de bienes reservados a un grupo);
- ii) un conjunto de disposiciones de comercio especial y diferenciado para los países en desarrollo más numerosos que el existente, y
- iii) un firme compromiso en favor de medidas de Ayuda para el Comercio que alivien la carga de la aplicación para los Miembros de la OMC más débiles.

La Dra. Tussie observó que el primer elemento de este enfoque sería examinado por el profesor Capling, mientras que ella trataría del segundo y tercer elementos.

Añadió que la Comisión Warwick admite que la relación entre el comercio y el desarrollo es sumamente litigiosa y, como se indica en su informe, implica una serie de consideraciones económicas y políticas significativas. Todo el mundo reconoce la importancia del comercio para el desarrollo, pero las oportunidades que ofrece la liberalización del comercio no siempre redundan en beneficio de todos los países. Los países que adolecen de una infraestructura insuficiente, una burocracia ineficaz, regímenes jurídicos inmaduros o una inestabilidad macroeconómica no exportarán más cuando mejore su acceso a los mercados exteriores.

El sistema de comercio multilateral ha de ofrecer un apoyo significativo a los países en desarrollo, que no sólo les ayude en los aspectos más importantes de sus estrategias de desarrollo, y en particular la liberalización del comercio, sino que además les convenza de la utilidad y la legitimidad de la OMC. Esta comprensión constituye el fundamento de las deliberaciones de la Ayuda para el Comercio. Quizás sea un lugar común, pero la OMC sigue necesitando que los países en desarrollo asuman una función más importante en el seno de la institución,



al tiempo que mantiene su compromiso con los restantes Miembros. En este capítulo hemos sugerido enfoques más matizados y pertinentes para el trato especial y diferenciado y hemos expuesto un argumento de principio -no estrictamente práctico- sobre el modo en que podría llevarse adelante este proceso, insistiendo en particular en el papel fundamental de la OMC en el desarrollo y la prestación de la Ayuda para el Comercio. El objetivo de la Ayuda para el Comercio sigue siendo válido al margen de las conversaciones de Doha y por consiguiente, de conformidad con las recomendaciones del equipo de trabajo de la OMC sobre esta cuestión, esta iniciativa debe seguir avanzando aunque las negociaciones estén paralizadas.

La Dra. Tussie concluyó su intervención afirmando que el debate sobre las disposiciones del trato especial y diferenciado en la OMC había sido litigioso y excesivamente politizado, y que con frecuencia se había pasado por alto la necesidad de hacer análisis sustantivos. Los críticos de las disposiciones del trato especial y diferenciado habían dicho que estas disposiciones no tenían en cuenta las condiciones diversas de los países en desarrollo, a menudo eran irrelevantes para las necesidades reales de desarrollo, y confiaban demasiado en compromisos de máximo empeño que muchas veces no se cumplían. La Comisión Warwick recomienda que se redoblen los esfuerzos para diseñar disposiciones claras y concretas del trato especial y diferenciado que están basadas en análisis sólidos de las necesidades de desarrollo y sean conscientes del hecho de que las necesidades distintas de los países en desarrollo requieren medidas diferenciadas. La Comisión elogió el enfoque sobre la facilitación del comercio adoptado en el mandato de negociación de Doha, que vincula la necesidad de asistencia técnica y apoyo especializado para la adopción de nuevas disciplinas comerciales a la capacidad de hacerlo. La Comisión cree también que en el ejercicio propuesto de reflexión deberían tenerse en cuenta los aspectos sistémicos de esta cuestión.

La Dra. Tussie dijo que la Comisión Warwick ha tomado nota de la importancia de que los países en desarrollo tuvieran más oportunidades de beneficiarse del comercio, mediante la mejora de la infraestructura física y el capital humano, la modernización y simplificación de los procedimientos administrativos y el fortalecimiento de los regímenes relacionados con el comercio, como los relativos a las normas para los productos. La Comisión aplaude la iniciativa de la Ayuda para el Comercio y recomienda que se definan claramente las responsabilidades respectivas de la OMC, los países donantes, los países potencialmente receptores y las otras organizaciones internacionales participantes en la operación. La no identificación de las respectivas responsabilidades debilitará la eficacia de la Ayuda para el Desarrollo y agudizará el riesgo de que se acuse injustamente a la OMC de los incumplimientos de otros. Así pues, cada parte deberá ser considerada responsable de su contribución a la iniciativa, que debería mantenerse al margen de las negociaciones comerciales.

(d) Profesor Simon Evenett, “El reto del preferencialismo”, Comisión Warwick

El profesor Simon Evenett empezó su intervención destacando el reto que representa la proliferación de los acuerdos de comercio preferencial y preguntó qué medidas podían adoptarse para que el considerable impulso adquirido por estas iniciativas pueda aprovecharse más adelante para promover los principios de no discriminación y transparencia en el comercio internacional.

La Comisión Warwick reconoce su dedicación al régimen de comercio multilateral y el papel de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como su institución central. No obstante, la Comisión entiende también que la gobernanza y la liberalización del comercio son algo más que una empresa multilateral. En los dos últimos decenios se ha conseguido una importante liberalización del comercio al margen de las negociaciones multilaterales, y la mayoría de las reducciones arancelarias son fruto de la liberalización unilateral. Algunos estudiosos del comercio mundial creen que el creciente recurso a acuerdos preferenciales bilaterales y regionales no es más que una opción de política inferir que perjudica el multilateralismo y debe evitarse. Sin embargo, la gobernanza y la liberalización del comercio no son cosas tan sencillas. Los acuerdos de comercio preferencial no han de redundar, en ningún caso, en detrimento de la ampliación del programa de comercio multilateral; además, estos acuerdos, junto con la actividad regional en otras esferas de política económica como las relaciones monetarias, están cada vez más presentes en las relaciones económicas internacionales contemporáneas, y no van a desaparecer simplemente.

El profesor Evenett observó que los comentaristas que son partidarios de los acuerdos de comercio preferencial como vehículo de cooperación internacional reconocen sus aspectos negativos desde una perspectiva multilateral más incluyente. La Comisión Warwick trata de minimizar las fricciones entre el regionalismo y las relaciones comerciales no discriminatorias presididas por la OMC, y las normas de la OMC sobre las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras han tenido muy poco éxito en su intento de disciplinar y regular los acuerdos de comercio preferencial, por lo que cabe preguntarse qué hay que hacer respecto de esas normas. La Comisión Warwick alega que la OMC tiene que abordar de otra manera el regionalismo, y que a este respecto se ha conseguido un inicio prometedor con la reciente adopción del nuevo mecanismo de transparencia.

El profesor Evenett afirmó que la existencia de diferentes clases de acuerdos de comercio preferencial hace necesaria una consideración más sistemática de las razones que mueven a los gobiernos a concertar estos acuerdos. En el pasado, los acuerdos de liberalización unilateral y los acuerdos preferenciales coexistían con la promoción del multilateralismo, como ocurrió por ejemplo durante la primera fase de regionalismo de los años sesenta. En el decenio de los ochenta se había emprendido la Ronda Uruguay (en 1986), y se habían registrado progresos importantes hacia la integración

y la liberalización unilateral en Europa y en América del Norte. La terminación de la Ronda Uruguay en 1994 había constituido un logro notable para el multilateralismo, y al mismo tiempo se habían adoptado algunas iniciativas preferenciales importantes. Así pues, no parecía que los acuerdos preferenciales fueran necesariamente una amenaza para el régimen multilateral; sin embargo, había indicaciones de que los actuales acuerdos preferenciales creaban un entorno distinto que ponía en peligro el régimen de comercio multilateral.

En primer lugar, los Estados Unidos promovían activamente la concertación de acuerdos de comercio preferencial. El país que contribuyó a configurar y sustentar el régimen de comercio no discriminatorio después de la Segunda Guerra Mundial, en los últimos años se ha puesto a la vanguardia de los partidarios de los acuerdos comerciales preferenciales. Si bien no se han concertado demasiados acuerdos de comercio preferencial entre los Estados Unidos y otros países, debido en parte a las vinculaciones entre la política comercial y la política de seguridad, la continua promoción de este tipo de acuerdos representa una desviación de las políticas estadounidenses del pasado. De modo análogo, la Unión Europea (UE) lleva promoviendo activamente desde hace tiempo los acuerdos de comercio preferencial, aunque muchos de ellos se han firmado con países del continente europeo, o con los que la UE mantiene relaciones históricas estrechas. Actualmente la UE está iniciando las negociaciones con algunos de los pocos países con los que todavía comercia sobre una base NMF.

En tercer lugar, los países asiáticos se han sumado al proceso. Si bien importantes países del Asia Oriental como Japón, Corea del Sur y China se abstuvieron durante mucho tiempo de negociar acuerdos preferenciales, desde comienzos del siglo estos países están promocionando activamente la concertación de este tipo de acuerdos. En cuarto lugar, un gran número de acuerdos de comercio preferencial abarcan un área mucho más amplia que la de la reglamentación del comercio. Los Estados Unidos utilizan un modelo en sus acuerdos preferenciales que surte el efecto de configurar la reglamentación interna de los países asociados. Esto da lugar a la creación de esferas regulatorias paralelas que, por los menos en algunos casos, hacen que el comercio internacional sea más difícil que cuando se efectúa bajo los auspicios de la OMC. La multiplicación de normas y reglamentaciones duplicativas y contradictorias no facilita el comercio internacional.

Según el profesor Evenett la Comisión Warwick está convencida de que la OMC tiene la capacidad, por sí sola, de abordar los acuerdos de comercio preferencial como un problema de acción colectiva planteado al régimen de comercio multilateral. Añadió que no cree que el regionalismo vaya a desaparecer, ni que la OMC esté necesariamente en buena posición para alcanzar algo que los gobiernos tratan de obtener mediante sus relaciones comerciales internacionales con las otras naciones. Sin embargo, la Comisión Warwick está convencida que la explosión del regionalismo en los últimos años no ha sido positiva desde el punto de vista sistémico y político. Las recientes tendencias conllevan el riesgo de deteriorar la urdimbre de acuerdos institucionales incluyentes, equitativos y estables en

que se basa el comercio internacional. Los gobiernos no han de olvidar las lecciones de la posguerra, cuando se vinieron abajo los acuerdos comerciales, en gran parte no institucionalizados, de la primera mitad del siglo XX. La Comisión Warwick cree también que un regionalismo mal concebido entraña muchos costos evitables y tiende a penalizar a los miembros más débiles y pequeños de la comunidad comercial. Éstas son las consideraciones en que se han basado las recomendaciones de la Comisión a este respecto.

Pasando a tratar de los efectos del regionalismo, el profesor Evenett observó que se ha escrito mucho acerca del impacto de los acuerdos comerciales preferenciales en el sistema de comercio multilateral. La mayoría de los comentaristas están de acuerdo en que, en general, el enfoque multilateral de las relaciones comerciales es preferible a la fragmentación que domina el panorama de los acuerdos de comercio preferencial. Esto es aplicable tanto a los que son relativamente optimistas respecto de los efectos perjudiciales del regionalismo como a aquellos que están preocupados por sus efectos corrosivos en las relaciones comerciales internacionales. La Comisión Warwick cree firmemente que es necesaria una acción concertada para dotar de mayor orden y coherencia a la confusa maraña actual de acuerdos comerciales preferenciales en todo el mundo.

El profesor Evenett citó las opiniones de los comentaristas según los cuales el regionalismo impone una carga adicional porque desvía la atención de las negociaciones multilaterales. Esto puede ser cierto en dos sentidos. En primer lugar, los gobiernos tal vez crean que pueden adquirir todo lo que necesitan en materia de política comercial mediante los acuerdos regionales, o dejarse convencer políticamente de ello. Esto hará que no se tengan en cuenta los costos y beneficios respectivos de los enfoques regionales o multilaterales de las relaciones comerciales, especialmente con el tiempo. El segundo argumento en base al cual los acuerdos de comercio regional podrían excluir una consideración seria del trabajo, a menudo más duro, de concertar acuerdos multilaterales, es el de los recursos que deben dedicarse a las negociaciones. Incluso los países mayores y mejor organizados pueden tropezar con dificultades a la hora de negociar acuerdos comerciales a esos dos niveles distintos.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, la Comisión Warwick cree que la rapidísima participación de los acuerdos comerciales preferenciales en los últimos años ha aumentado innecesariamente los costos del comercio y tiene consecuencias preocupantes para el régimen mundial del comercio en términos de estabilidad, equidad, oportunidad y coherencia. Por consiguiente, la Comisión recomienda que, en el marco de una respuesta concertada de los gobiernos al respecto, se intensifiquen los esfuerzos para aclarar y mejorar las disciplinas y los procedimientos en relación con las disposiciones de la OMC que atañen a los acuerdos de comercio regional.

El profesor Evenett añadió que la Comisión Warwick recomienda que, como expresión de su adhesión al sistema de comercio multilateral y de su voluntad de ejercer el liderazgo con miras al mantenimiento y el fortalecimiento de los acuerdos de



comercio internacional en beneficio de todos, los principales países industrializados deberían abstenerse de concertar acuerdos de comercio preferencial entre ellos. La Comisión Warwick cree que los grandes países en desarrollo que participan en medida considerable en el comercio mundial deberían abstenerse también de concertar esos acuerdos entre sí.

Por último, el profesor Evenett declaró que la Comisión Warwick recomienda que los Miembros de la OMC refuercen el recientemente establecido mecanismo de transparencia para examinar los acuerdos de comercio regional, y lo hagan permanente. La Comisión entiende que esta iniciativa proporcionará un apoyo fundamental al tan necesario proceso de reflexión, al margen de las negociaciones, sobre el modo de gestionar la relación entre los acuerdos multilaterales y los acuerdos de comercio regional. A este respecto, la Comisión Warwick recomienda que se considere la posibilidad de establecer un mecanismo que facilite la vigilancia colectiva de los acuerdos de comercio regional y el establecimiento de un código de prácticas idóneas.

(e) Profesora Ann Capling, “Elaboración del programa y adopción de decisiones en la OMC”, Comisión Warwick

La profesora Capling empezó su intervención refiriéndose al capítulo II del informe de la Comisión Warwick, en el que se examinan los problemas de la delimitación de las competencias, la elaboración del programa y la adopción de decisiones en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Señaló la utilidad del sistema del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)/OMC, especialmente por ser la única instancia que dicta normas para el comercio multilateral. Sin embargo, desde que terminó la Ronda Uruguay ha sido cada vez más difícil introducir en el programa propuestas para negociar nuevas normas, como se vio claramente en las Reuniones Ministeriales de la OMC de 1996, 1998, 1999 y 2003. Incluso el programa de la Ronda de Doha de 2001, con su lema “algo para todos”, se condensó después en unas pocas cuestiones, en 2004.

No faltan explicaciones de las recientes dificultades del proceso de adopción de decisiones en la OMC: el hecho de que las principales potencias no ejercen un liderazgo; el conflicto de intereses y valores, derivado de la mayor diversidad de los Miembros; los retos planteados por el mayor número de Miembros, que hacen más difícil identificar intereses comunes y aumentan los costos de organización, y, más en general, el ambiente de desconfianza que, según se dice, reina en la OMC. El problema de estos diagnósticos es que pocas veces van acompañados de propuestas a futuro para resolver esos problemas.

La oradora dijo que la Comisión Warwick está especialmente interesada en el modo de reconsiderar los enfoques del proceso de adopción de decisiones en la OMC. En el subconsciente de cada miembro de la Comisión está la espinosa cuestión de cómo suscitar el compromiso constante

de todos los Miembros con el sistema de comercio multilateral, garantizando al propio tiempo que se respeten y protejan sus intereses y derechos.

La Comisión Warwick empezó reconociendo que la OMC ha tenido muy en cuenta las críticas acerca de la exclusividad y la falta de transparencia de sus procesos de adopción de decisiones, problemas éstos que son un legado del GATT, cuando sólo una minoría de los Miembros participaban de modo significativo en las deliberaciones y las negociaciones. Así pues, en los 10 últimos años se han tomado medidas para promover la adopción de decisiones con un criterio participativo, y el papel de las coaliciones en el proceso decisorio es cada vez más importante.

No obstante, el informe de la Comisión Warwick añade que los procesos de adopción de decisiones en la OMC son dificultosos y obstaculizan el progreso; en particular, la Comisión sugiere que los principios de consenso y del “todo único” se han convertido en un obstáculo para la elaboración del programa. Antes de seguir tratando esta cuestión, es importante aclarar el concepto del “todo único”, que tiene dos significados distintos.

En primer lugar, en las rondas de comercio multilateral por “todo único” se entiende que no se llegará a ningún acuerdo hasta que no haya acuerdo sobre todo y los resultados se presenten en un conjunto único: este principio funcionó en la Ronda de Uruguay y se aplica ahora en la Ronda de Doha. Su segundo significado no está relacionado con el proceso sino con las obligaciones, y es el requisito de que todos los Miembros acepten todas las partes de un conjunto negociado, sin que sea posible aceptar unas y dejar de aceptar otras. Esta segunda interpretación del todo único entró en vigor al final de la Ronda Uruguay y dio lugar a un conjunto importante y, en último término, litigioso de nuevas obligaciones para muchos países en desarrollo.

La Comisión Warwick observó que el requisito de consenso es importante para asegurar que un asunto no se lleve adelante si un grupo de países cree sinceramente que el resultado no es conveniente o no responde a sus intereses. Sin embargo, el consenso es problemático si permite que un Miembro o un pequeño grupo de Miembros bloquee los progresos sobre una cuestión, simplemente para evitar que siga adelante.

El Informe observaba también que el todo único, que surgió a finales de la Ronda Uruguay e imponía obligaciones a todos los Miembros como condición para su ingreso en la OMC, ha hecho que muchos países sean más renuentes a incluir nuevos temas en el programa de la OMC, independientemente de su interés intrínseco.

En su reflexión sobre la manera de abordar estos problemas, la Comisión Warwick mencionó la posibilidad de implantar un sistema de voto similar al existente en otras organizaciones internacionales. Sin embargo, la Comisión descartó este procedimiento por varias razones, de las cuales

el poco entusiasmo que han mostrado los Miembros de la OMC por esta idea en el pasado no es la menos convincente.

Por último, la Comisión Warwick llegó a una propuesta que se basaba en prácticas anteriores del GATT, y no en lo que hacen otras organizaciones internacionales. Este enfoque menos radical propone la reintroducción de la flexibilidad característica del proceso de adopción de decisiones antes de la Ronda de Uruguay, en forma de un proceso decisorio basado en una masa crítica, que permitiría que *grupos* de Miembros agregaran nuevas ideas al acervo, que se propusieran, avanzaran y desarrollaran iniciativas, y que se negociaran nuevas normas.

La profesora Capling pasó a referirse a las cuestiones principales, o sea el aspecto que tendría un acuerdo basado en una masa crítica y cómo podría utilizarse. Desde hace algunos años se reciben propuestas para la reintroducción de la geometría variable en el sistema de comercio multilateral. Varios autores han propuesto criterios sobre cómo y el por qué de la celebración de una negociación acerca de un sector problemático en particular basada en el principio de la masa crítica en la OMC, y los medios de proteger los intereses y derechos de todos los Miembros de la OMC, y no solamente los de aquellos que hayan formado parte de la masa crítica favorable al acuerdo.

Sobre la base de estas deliberaciones, el informe de la Comisión Warwick propuso un conjunto global de criterios para la adopción de decisiones basadas en la masa crítica, y recomendó que las decisiones adoptadas con arreglo a este criterio debían demostrar:

1. Que eran necesarias para proteger el acervo, o, en los casos en que las normas se aplicaran a nuevos sectores de reglamentación, que eran mejores de acuerdo con la ley de Pareto; esto era compatible con el Informe sobre el Comercio Mundial de la OMC que sostenía que las nociones de la "relación con el comercio" de un tema en particular ofrecían una base demasiado ambigua para formular argumentos respecto de la inclusión de un tema en particular en la OMC, y que hacían falta criterios más específicos para tomar esta decisión, y
2. Que ningún otro foro internacional ofrecía mejores condiciones para la cooperación en el sector de referencia.

En relación con el objetivo de proteger los intereses de todos los Miembros, la Comisión Warwick, recurriendo de nuevo a sugerencias de otras instancias, entre ellas el Informe sobre el Comercio Mundial, recomendó lo siguiente:

- que los derechos adquiridos en el acuerdo de masa crítica se hagan extensivos a todos los Miembros de la OMC, sobre la base del régimen de la nación más favorecida;
- que los Miembros consideren cualquier consecuencia para la distribución resultante de la cooperación en nuevas áreas de reglamentación, y examinen los medios de hacer frente a las posibles consecuencias perjudiciales;

- que los Miembros de la OMC proporcionen el apoyo necesario a los países en desarrollo que deseen participar en un acuerdo de masa crítica, y

- que, en el futuro, todos los Miembros tengan derecho a sumarse al acuerdo en condiciones que no sean más exigentes que las aplicadas a los signatarios.

Estas recomendaciones tenían por objeto establecer un mejor equilibrio entre los objetivos de inclusividad y eficiencia en el proceso de adopción de decisiones de la OMC. Eran necesariamente exigentes, en gran parte porque se trataba de responder a algunas de las críticas formuladas sobre la idea de la masa crítica, tanto en principio como en la práctica.

La profesora Capling concluyó su intervención diciendo que la idea de la masa crítica no excluye necesariamente la adopción de decisiones por consenso; se trata más bien de flexibilizar el concepto del todo único, que exige que todos los Miembros acepten las obligaciones de los nuevos acuerdos. El consenso podría conservarse mediante una cláusula que dispusiera que las decisiones relativas a la negociación o la adopción de resultados basadas en el principio de la masa crítica debían contar con el acuerdo de todos los Miembros. Esto podría no ser necesario si se adoptaran requisitos rigurosos sobre la forma y la sustancia de las negociaciones basadas en el principio de la masa crítica, destinados a proteger los intereses de los no participantes.

Las instituciones suelen ser muy rutinarias: cambiar su objetivo o sus propósitos es muy difícil. Durante las discusiones sobre el informe de la Comisión Warwick con los responsables de América del Norte, Europa, Asia Oriental y Australia, la propuesta sobre la masa crítica ha tenido una acogida desigual. Sin embargo, hay precedentes de un proceso de adopción de decisiones basado en la masa crítica en el sistema del GATT/OMC; en este caso, el pasado nos ayuda a elegir el camino futuro. Y quizás haya llegado el momento de aplicar esta idea. A comienzos de esta semana un importante examen de la política comercial de Australia, patrocinado por el Gobierno, recomendaba que Australia incluyese los trabajos sobre la idea de la masa crítica en su programa para después de la Ronda de Doha.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

El debate se centró sobre la aclaración de los siguientes asuntos:

- a. Trato especial y diferenciado: un delegado se dijo de acuerdo con la preocupación expresada por la Comisión Warwick acerca de la naturaleza del enfoque único aplicable a todas las medidas del trato especial y diferenciado y dijo que en las negociaciones presentes había un problema a este respecto. Los participantes observaron que uno de los principales obstáculos a los avances en este terreno lo constituían los propios países en desarrollo de mayor tamaño, como India y China.



b. Un asistente observó que las principales preocupaciones sobre la aplicación de las normas de la OMC procedían de las naciones occidentales, y que éste era un problema especial que estaba pendiente de solución.

c. Se pidió al panel que hiciera una evaluación de la recepción del informe en los diversos eventos organizados por la Comisión Warwick para dar a conocer el informe. A esto se respondió que se habían recibido reacciones constructivas al informe, y que se había elogiado su pragmatismo. El panel informó de que importantes

elementos del informe se habían incorporado al examen reciente de la política comercial en Australia, que además había adoptado algunas recomendaciones de la Comisión Warwick.

3. Conclusiones y camino a seguir

Los objetivos de la sesión se habían cumplido y, dada la naturaleza del tema, no hacían falta nuevas medidas al respecto.

N.

Incidencia de las políticas comerciales en pro de una gestión ambiental sana: consideraciones jurídicas y económicas relacionadas con la aplicación de políticas ambientales basadas en el mercado



Moderador

Sr. Mark Halle – Director del Programa de Comercio y Medio Ambiente, Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible (IISD)

Oradores

Sr. Jason Potts – Director del Programa de Mercados Sostenibles y Comercio Responsable (SMART), IISD

Sra. Carolyn Fischer – Investigadora Titular, Recursos para el Futuro

Sr. Mark Sanctuary – Director de Programa, Entwined Consortium, IVL

Organizado por

Consortio de Investigación ENTWINED

Informe redactado por

Consortio de Investigación ENTWINED

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 16.30 - 18.30 h



Resumen

Actualmente, algunos de los problemas ambientales más importantes tienen un alcance mundial, en la medida en que los países que soportan sus consecuencias no son los mismos que los que generan la contaminación y sus efectos perjudiciales, o las presiones económicas que fomentan la explotación insostenible de los recursos. El cambio climático mundial es el ejemplo más obvio y acuciante de esos problemas.

El crecimiento del comercio -y, a través de él, las vinculaciones económicas internacionales- ofrece grandes oportunidades y plantea a la vez importantes desafíos para hacer frente a los problemas ambientales mundiales. El comercio ayuda a impulsar el crecimiento económico, mejorando por una parte el nivel de vida y aumentando, por la otra, las emisiones. Esto es lo que ocurre en los países de ingresos medios en rápida expansión como China, la India y el Brasil, por no hablar de la mayoría de los países desarrollados. Los mercados mundiales también plantean retos para los países que desean y pueden abordar esos problemas ambientales, porque son pocos los que se preocupan de aligerar su huella ambiental, mientras que la mano invisible induce a los demás a acentuarla.

Entre la gama de herramientas de que disponen los encargados de la formulación de políticas, los instrumentos basados en el mercado, como por ejemplo los impuestos sobre las emisiones, los programas de "tope y trueque" de emisiones y las políticas fiscales diferenciales, suelen ser los mecanismos más eficientes, desde el punto de vista económico y político, para lograr objetivos ambientales. Al avisar de que la contaminación es costosa, impulsan a las fuerzas del mercado a encontrar los medios más rentables de reducir las emisiones, por lo menos dentro de la jurisdicción reglamentaria. Pero estos instrumentos no sólo fomentan las reducciones sino que también obligan a los causantes de la contaminación a pagar por sus emisiones, por lo que pueden tener consecuencias de mayor alcance para la competitividad internacional que los reglamentos, tradicionalmente menos eficaces. Cuando el desplazamiento de la producción fuera de la jurisdicción menoscaba el objetivo de política de reducir un contaminante mundial, el argumento de la eficiencia económica aboga en favor de la adopción de medidas compensatorias. Con todo, es legítimo preguntarse si las medidas relacionadas con el comercio -y de ser así en qué casos- son la respuesta más eficiente desde el punto de vista económico o político, o la que mayores posibilidades tiene de sobrevivir a los impedimentos jurídicos en el marco de la OMC.

En esta sesión se estudiará la interacción entre las políticas ambientales basadas en el mercado, el comercio internacional y el derecho mercantil internacional. Como quiera que en ningún sitio es tan evidente esta dinámica como en la elaboración de las políticas relativas al cambio climático, el debate se basará en algunos ejemplos de gestión de las emisiones de gases de efecto invernadero en los Estados Unidos y China, incluida la utilización propuesta de ajustes en frontera. Los expertos participantes en el debate presentarán las distintas

perspectivas del diseño de los instrumentos económicos, la interpretación jurídica, la situación de los países en desarrollo y la gobernanza mundial. Se incitará a los presentes a debatir con amplitud estas cuestiones y otras aplicaciones.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Jason Potts, Programa de Mercados Sostenibles y Comercio Responsable (SMART), IISD

La política medioambiental basada en el mercado: promover la compatibilidad con la OMC

En esta intervención se examinan las políticas basadas en el mercado y su compatibilidad con las reglamentaciones de la OMC, en virtud del GATT de 1994. Las políticas basadas en el mercado se definen como aquellas que inciden en las fuerzas del mercado para cambiar el comportamiento de los ciudadanos y los agentes económicos, con objeto de mejorar la actuación ambiental. La justificación de esas políticas está en su eficiencia económica, dinámica y política. Hay tres categorías de políticas basadas en el mercado: las basadas en los precios (que afectan directamente al precio), las basadas en los derechos (se crean nuevos mercados definiendo nuevos derechos de propiedad), y las fricciones del mercado (que permiten que el mercado tenga más en cuenta los problemas ambientales). Estas políticas basadas en el mercado pueden aplicarse a empresas o productos: esto es importante para la compatibilidad con la OMC porque los productos se comercian, pero las empresas no. Las políticas basadas en la empresa (incentivos para que las empresas reduzcan las emisiones) pueden tener un efecto negativo en la competitividad a nivel interno, mientras que las basadas en los productos pueden afectar a la capacidad de los importadores para atraer mercancías al mercado interno, o de los exportadores para introducirse en un mercado exterior. Las políticas basadas en los productos son importantes para la normativa de la OMC, por su influencia en los métodos de elaboración y producción.

Quando se consideran las obligaciones fundamentales dimanantes del GATT de 1994, la convergencia de las políticas basadas en el mercado con las reglamentaciones de la OMC aparece con toda claridad. El artículo 11, por ejemplo, prohíbe las restricciones cuantitativas a la entrada a los mercados; si bien algunas políticas ambientales, como los objetivos en materia de intensidad, pueden entrar en conflicto con esta cláusula, las políticas basadas en el mercado suelen ser conformes con el Acuerdo porque no imponen restricciones y los agentes pueden seguir operando en el mercado. Los artículos 1 y 3 se refieren al trato igual de los productos similares, pero en ambos casos permiten la diferenciación de los productos sobre la base de características no relacionadas con el producto; la decisión del Órgano de Apelación en el caso relativo al amianto destacaba la importancia de las "relaciones competitivas" para determinar la similitud del producto, sugiriendo la posibilidad de que productos físicamente idénticos que se utilicen en diferentes mercados (por ejemplo, el etiquetado ecológico) puedan considerarse "no similares"

en función de sus características competitivas específicas. En cambio, el artículo 20 establece que la intervención podrá aceptarse si es necesaria para proteger o la salud o la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, o bien para conservar recursos naturales; no obstante, las aplicaciones del artículo 20 deben ser compatibles con lo dispuesto en el preámbulo del artículo, según el cual la intervención no ha de ser injustificada ni discriminatoria. En las decisiones relativas al asunto *Camarones - Tortugas* se atribuyó una importancia considerable a la capacidad de los países de aplicar medidas ambientales para poder comprobar objetivamente que los productores en condiciones similares reciben un trato análogo. Las políticas basadas en el mercado pueden contribuir en gran medida a satisfacer estos requisitos cuando están vinculadas a sistemas de vigilancia de la cadena de suministro y utilizan métodos de evaluación científicos.

En conclusión, las políticas basadas en el mercado pueden ser compatibles con las reglamentaciones de la OMC. Para que haya un máximo de posibilidades de que ello sea así deberán evitarse las restricciones cuantitativas, limitar los efectos extraterritoriales a los casos en que existe un "nexo" directo con el efecto en el país que aplica la política, aprovechar las distinciones existentes basadas en el mercado (etiquetado ecológico) a partir de normas internacionales y otros procesos participativos, así como de pruebas científicas, y garantizar que los mecanismos cuentan con sistemas eficaces, precisos y equitativos de supervisión. Por último, es importante observar, no obstante, que la compatibilidad de las políticas basadas en el mercado con las reglamentaciones de la OMC no garantiza la sostenibilidad. En la medida en que estas políticas sean de carácter unilateral, podrían incrementar las desigualdades existentes en los mercados internacionales al proporcionar una ventaja competitiva a los interesados de los países desarrollados. Para evitar que esto ocurra habrá que asegurarse de que en el diseño de los mecanismos basados en el mercado participen activamente los interesados de los países en desarrollo.

(b) Carolyn Fischer, Recursos para el futuro

Políticas ambientales basadas en el mercado, en un contexto global

Esta intervención examina la contribución de las políticas ambientales basadas en el mercado a la solución de los problemas ambientales mundiales. Fischer define las políticas ambientales basadas en el mercado como aquellos instrumentos financieros o de precios que indican el valor de un comportamiento favorable al medio ambiente. Si bien estas políticas pueden adoptar diferentes formas (por ejemplo, impuestos sobre las emisiones, programas de tope y trueque, normas de comportamiento ambiental negociables, normas de cartera negociables) lo importante es que todas tienen un mismo valor para todos los agentes económicos. Los beneficios de las políticas ambientales basadas en el mercado son similares a los del comercio: eficacia en función del costo, asignación eficiente de los escasos recursos, señales coherentes de precios e incentivos relacionados con los beneficios (que constituyen también incentivos a la innovación). Los problemas que plantean

las políticas ambientales basadas en el mercado son similares a los del comercio: no siempre mejoran el bienestar social, existe información oculta, los derechos de propiedad no están bien definidos, los mercados que no intervienen no se benefician y la cobertura es incompleta.

Las políticas ambientales basadas en el mercado influyen más que la reglamentación en los precios del producto pero, por lo general, son más eficientes. El costo marginal de las emisiones impuesto por estas políticas aumenta el precio del producto, lo que puede dar lugar a una falta de competitividad, al desplazamiento de la producción a países donde no se aplican estas políticas, o a fugas de emisiones. En este caso, debe aplicarse otra política para limitar las fugas, como ajustes en frontera para las importaciones, medidas de socorro en frontera para las exportaciones, una combinación de los dos (cobertura plena) o una desgravación de la producción (que puede reducir el costo y proporcionar un incentivo a la producción). Cada opción tiene problemas con el derecho mercantil de la OMC porque los ajustes a la importación causan discriminación y los recursos y desgravaciones a la exportación pueden considerarse subvenciones. También debe considerarse la cuestión de la cooperación política y de quiénes han de participar en la aplicación de esas políticas. Es importante observar que ninguna de estas políticas reduce necesariamente las emisiones mundiales, porque las emisiones pasan simplemente de un país a otro. Así pues, una política que podría ser preferible para un sector sensible al comercio, quizás no lo sea para otro.

En términos generales, podemos concluir que las políticas de ajuste en frontera son las más efectivas para reducir las fugas pero, si nos limitamos a la práctica interna, las desgravaciones son más eficaces (aunque son perjudiciales para los sectores energéticos). La mayoría de las políticas tradicionales basadas en el mercado son útiles para que los países puedan tomar medidas unilaterales, pero generalmente también están limitadas en las reducciones netas que consiguen a nivel mundial. Es importante observar que cuanto menos eficaces sean las políticas para reducir las emisiones, más presiones ejercerán en el costo de la política interna basada en el mercado. Dicho esto, la cooperación internacional es esencial para reducir las emisiones mundiales, incluso en el contexto de un régimen basado en el mercado (por ejemplo, los países no pueden confiar en los instrumentos basados en el mercado para ir mucho más allá del consenso global).

(c) Mark Sanctuary, ENTWINED

Mecanismos basados en el mercado para la política climática y energética en China

Esta intervención trata en particular de los mecanismos basados en el mercado que China aplica en los ámbitos climático y energético, y de las vinculaciones entre los mecanismos ambientales basados en el mercado y el comercio. China ha aplicado un programa nacional relativo al cambio climático que tiene por objeto acelerar la utilización de energías favorables al clima, promover la capacidad científica y tecnológica y facilitar los mecanismos basados en el mercado,



a fin de conseguir una producción y utilización más eficientes de la energía. En los dos últimos años China ha adoptado muchas reglamentaciones nuevas, algunas basadas en el mercado y otras más centralizadas. La Ley sobre la energía renovable prevé un cierto número de mecanismos basados en el mercado y mecanismos comerciales (por ejemplo, la reducción de los impuestos a la importación); el Mecanismo para un Desarrollo Limpio es un elemento importante del programa porque en China se registra el 35 por ciento de la reducción de las emisiones mundiales y los proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio generan 13.000 millones de dólares. El Gobierno chino grava las reducciones certificadas de emisiones (RCE) con arreglo al tipo de proyecto: impuestos altos para tipos de proyectos no preferidos e impuestos bajos para tipos de proyectos preferidos. China tiene un límite mínimo implícito de precios para los créditos a las RCE, y aplica restricciones a la propiedad extranjera. Para promover las energías renovables se aplican aranceles reducidos a los componentes energéticos renovables. En lo tocante a la oferta de los proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio, se están empezando a preferir los proyectos estatales a otros agentes menos importantes. En lo relativo a la demanda (principalmente de la UE), están entrando muchos agentes importantes en el mercado, lo que afectará a los tipos de proyectos, la transferencia de tecnología, la competencia y los precios. El Gobierno chino destina cuantiosos fondos a los Mecanismos de Desarrollo Limpio y a la intervención del sector privado en el mercado.

Los agentes del Mecanismo de Desarrollo Limpio hacen frente a varios desafíos. El sector público tiene que equilibrar los intereses nacionales con los extranjeros, la intervención pública con los mecanismos de mercado y las prioridades nacionales con la cooperación internacional en lo relativo al clima. En la otra cara de la moneda, el sector privado hace frente a obstáculos reglamentarios y tiene relativamente pocos incentivos para invertir, dados los riesgos existentes. Los objetivos del Mecanismo de Desarrollo Limpio consisten en reducir las emisiones, promover el desarrollo sostenible y apoyar la transferencia tecnológica. El Gobierno chino está mucho más interesado en esto último que en las corrientes financieras. El problema es que la transferencia de la tecnología está limitada a ciertos tipos de proyectos y es menos prioritaria para el sector privado. Además, en China el mecanismo de mercado no puede funcionar cuando el mercado no funciona y, por consiguiente, esta política no puede sustituir a otras iniciativas de desarrollo. No obstante, el comercio es un componente clave de los objetivos de China en los ámbitos climático y energético y la utilización de Mecanismos Basados en el Mercado ha movilizado importantes recursos del sector privado. La venta de RCE a Europa ha dado un impulso extraordinario a los proyectos para la utilización eficiente de la energía y ha mejorado el comportamiento ambiental. Aunque son eficientes, los mecanismos basados en el mercado no siempre tienen en cuenta los problemas de la distribución, por lo que es necesario emplear de manera equilibrada el palo y la zanahoria. En conclusión, China se está tomando muy en serio el problema del cambio climático, y los instrumentos basados en el mercado son parte importante de la ecuación.

No obstante, el problema de hacer que los mecanismos basados en el mercado funcionen en China se complica doblemente por el carácter incipiente del mercado chino y la necesidad de un enfoque sólido y coherente a nivel global. Si no se presta atención especial a estos dos obstáculos, no es probable que los mecanismos chinos sean eficaces.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Los asistentes hicieron las siguientes preguntas:

- ¿Por qué dicen ustedes que China está abierta a la liberalización del comercio de los bienes ambientales? ¿Esta no es la posición que se reflejó en la Ronda de Doha.
- He leído recientemente que China está vendiendo una gran cantidad de empresas de propiedad del Estado, incluidas las del sector de telecomunicaciones; ¿qué influencia tendrá esto en los Mecanismos de Desarrollo Limpio en los próximos años?
- ¿Cómo abordar la relación existente entre las normas comerciales y las negociaciones ambientales? Si no se llega a un acuerdo en el sentido de que el medio ambiente y el comercio tienen el mismo valor (o sea, que no hay una jerarquía entre ellos) ¿cómo llegaremos a un acuerdo sobre las directrices?
- Justificación económica de la legislación de los distintos países respecto de las emisiones. ¿Es más barato que el país que aplicó la medida vigile sus propias emisiones, así como las de sus asociados comerciales?
- En lo relativo al párrafo 11 del artículo 30, el mejor resultado sería la ausencia de resultados, porque es difícil imaginar un resultado que no represente un desincentivo para la adhesión de los países a los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, que son regímenes ambientales legítimos.
- Desearía que hablaran más acerca del criterio de las prácticas más idóneas, y el palo y la zanahoria. En lo relativo a las prácticas más idóneas, ¿en qué medida estamos formulando nuevas normas?
- ¿Sería conveniente que la OMC adoptase una norma que fije un tope a las emisiones de los productos exportados?

3. Conclusiones y camino a seguir

Tenemos que hacernos una idea de la clase de sistema que queremos establecer (el problema es el orden de sucesión). Las soluciones no son tan sencillas como se pensaba. El mejor resultado para la OMC será un marco puro y simple con un enfoque multilateral.



Liberalización comercial y pobreza: Desafíos de política desde América Latina



Moderador

Sr. Enrique Mendizabal – Oficial de Investigación, Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI)

Oradores

Sr. Waldo Mendoza – Jefe del Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú

Sra. Juliana Peixoto – Investigadora, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sr. Alan Fairlie – Coordinador de la Red Latinoamericana de Comercio (LATN), Perú

Sra. Sheila Page – Investigadora Superior, ODI

Organizado por

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES), Perú, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Argentina y ODI

Informe redactado por

CIES, CIPPEC y ODI

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 16.30 - 18.30 h



Resumen

América Latina es una región con significativos niveles de pobreza crónica y alta desigualdad. Los flujos comerciales ofrecen la oportunidad de reducir la pobreza mediante la creación de puestos de trabajo, la reducción del costo de consumo y la aceleración del crecimiento. Sin embargo, de los estudios empíricos no se infiere la existencia de una clara relación entre el comercio y la reducción de la pobreza, y en particular la reducción de la desigualdad. Sabemos también que los efectos de las políticas comerciales (positivos o negativos) no se dejan sentir por igual para todos, y que los más vulnerables tienden a ser los que pagan el costo de los ajustes. Hacer que el comercio beneficie a los pobres es un importantísimo desafío para América Latina y para el sistema de comercio internacional. Los expertos reconocen cada vez más que, si se quiere que los pobres se beneficien de la liberalización del comercio, hay que adoptar políticas sociales y económicas relacionadas con el comercio para que los pobres puedan aprovechar las nuevas oportunidades, y para proteger y ayudar a sectores más vulnerables y socialmente excluidos.

En esta sesión se debatieron los principales desafíos de políticas, con miras a promover los efectos positivos de la liberalización del comercio en el desarrollo. Los panelistas intercambiaron opiniones sobre el papel que desempeñan los acuerdos comerciales y las políticas complementarias que permiten que los países latinoamericanos se beneficien de la liberalización del comercio. Los participantes llegaron a la conclusión de que no es sólo la liberalización lo que contribuye al crecimiento, sino también la expansión de las exportaciones. Los pobres de América Latina viven principalmente en zonas rurales y atrasadas, y son especialmente vulnerables a los ajustes resultantes de cualquier acuerdo comercial. Para que los pobres puedan beneficiarse del comercio, es necesario aplicar importantes políticas complementarias, públicas y privadas, que combatan la exclusión.

Dado el elevado número de acuerdos comerciales que se han firmado, es importante que el debate deje de ser en favor o en contra de las reformas comerciales, y que se haga una reflexión sobre los tipos de instrumentos de políticas que potenciarán al máximo el efecto favorable de la liberalización del comercio para los pobres.

Este programa va más allá de la investigación. Un elemento central de nuestro enfoque es la mejor comprensión de la relación existente entre las pruebas basadas en la investigación, los procesos y prácticas de formulación de políticas y la necesidad de compartir estos nuevos conocimientos. En consecuencia, el Programa Comercio y Pobreza en Latinoamérica (COPLA) tiene por objeto promover el diálogo sobre políticas entre los diversos interesados, o sea, los ministerios nacionales (económicos y sociales), los legisladores, la sociedad civil, el sector privado, los medios de comunicación y los organismos regionales e internacionales.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Waldo Mendoza, Jefe del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú y ex Viceministro de Economía y Finanzas, CIES, Perú

El comercio internacional, la pobreza y la distribución de los ingresos: Perspectivas desde América Latina

En general puede decirse que el comercio beneficia al crecimiento económico. El comercio puede contribuir también a la reducción de la pobreza. No obstante, esto sólo ocurre cuando la liberalización va acompañada de un aumento de las exportaciones. La relación entre el comercio y la distribución de los ingresos, y la reducción consiguiente de la desigualdad, no ha sido estudiada suficientemente.

En el Perú, la mayoría de los pobres dependen directa o indirectamente de actividades agrícolas para su supervivencia. Por consiguiente, para evaluar los efectos de la política comercial en la pobreza es necesario conocer los efectos en el sector agrícola de cualquier política comercial, sea una liberalización unilateral o un acuerdo de libre comercio. Hasta ahora, las indicaciones apuntan a que la reducción de los aranceles tiene más probabilidades de afectar a los productores rurales de productos agrícolas no comerciables.

Uno de los principales problemas planteados en relación con la liberalización del comercio es la desigualdad de la distribución, ya que los productores de productos comerciales pueden muy bien beneficiarse de la liberalización, dependiendo de una serie de variables relativas a la competitividad, mientras que los productores de productos no comerciables podrían quedar marginados aunque no participen en el comercio, creando así una situación de contrastes que ha demostrado ser potencialmente conflictiva en los países latinoamericanos.

En este contexto, las opciones de política económica para los que formulan las políticas son las siguientes:

- Liberalización del comercio (por ejemplo, acuerdos de libre comercio) con objeto de reducir la pobreza. Sin embargo, estos medios pueden empeorar la distribución de los ingresos;
- Políticas encaminadas a combatir la pobreza;
- Políticas encaminadas a reducir la desigualdad.

(b) Juliana Peixoto, Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina y Coordinadora de la Red de Comercio Latinoamericana (LATN)

El comercio y la pobreza en América Latina: La perspectiva de una red de investigación orientada a las políticas

La intensificación del proceso de liberalización del comercio ha ido acompañada de tendencias muy divergentes de las tasas de pobreza y desigualdad, pero esas tasas dependen de varios factores, como los mercados de la mano de obra y el capital, el capital humano, la infraestructura, la financiación y el acceso a la información. Una cosa es cierta: los cambios en la política comercial siempre crean perdedores entre los pobres, o entre los que caen en la pobreza como consecuencia de pérdidas comerciales. El actual programa comercial se caracteriza por la adopción de posiciones más críticas respecto de la globalización y la liberalización del comercio, lo que da lugar a estilos más incluyentes en la formulación de políticas comerciales. El programa de la política comercial, que tradicionalmente se consideraba un coto creado de los expertos, es ahora escenario de vivos debates. Han surgido nuevos agentes de las organizaciones de la sociedad civil que han demostrado ser capaces de centrar los debates, influir en los programas de negociación y participar en todas las fases del proceso de formulación de políticas.

La inversión pública en la asistencia social ha aumentado, lo que entraña por lo menos el reconocimiento implícito de que un mayor número de economías abiertas podrían necesitar políticas especiales para hacer frente a las consecuencias en la distribución. El programa de investigación para la formulación de la política comercial deberá incluir los siguientes temas:

- las consecuencias del proteccionismo y la liberalización comercial para la pobreza y la desigualdad;
- los efectos de las políticas compensatorias destinadas a reducir los costos de la política comercial;
- los efectos de las políticas complementarias necesarias para extrapolar los beneficios del comercio, y
- el impacto de apertura en sectores concretos, como la pequeña industria, los grupos de mujeres, las comunidades indígenas, y los pequeños productores agrícolas.

En lo referente a los procesos que informan la formulación de políticas, es fundamental promover la participación de la sociedad civil en los debates sobre la política comercial. Una mayor interacción entre la sociedad civil y los organismos del sector público, y una mayor atención a las prácticas más idóneas, derivadas de la experiencia en este sector, podrían estimular la participación de las autoridades locales en el debate central y promover la influencia de las políticas a todos los niveles del proceso normativo público.

El actual contexto ofrece una oportunidad a las redes de investigación orientadas a la política comercial para que amplíen el proceso de formulación de políticas e influyan en el cambio de las políticas, así como para que animen un proceso de reflexión sobre los efectos en el comercio y en la distribución, a fin de

promover una relación positiva entre ellos que favorezca la equidad y la inclusión. Para las redes de investigación orientadas a las políticas comerciales, como la LATN, es importante asegurar el equilibrio entre la producción de conocimientos y la influencia en las políticas.

(c) Alan Fairlie, Profesor Principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Coordinador del Nodo Andino, Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN)

Asimetrías y pobreza: Retos para los acuerdos Norte-Sur

La relación entre la liberalización y el crecimiento favorable a los pobres no está clara. La inversión, de la que con frecuencia se dice que es un factor clave para promover el empleo y el crecimiento, no depende esencialmente de los acuerdos comerciales. Los nuevos acuerdos Norte-Sur en el marco del "nuevo regionalismo" producen a menudo ganancias netas, pero los efectos en los países en desarrollo tienden a ser dispares según los sectores, las subregiones y los grupos. Estas diferencias reflejan asimetrías en el desarrollo. Si queremos abordar de manera efectiva la pobreza sobre la base de estos acuerdos es importante que nos ocupemos de estas asimetrías (como las subvenciones en el Norte y los niveles más altos de competitividad).

Con esta finalidad, podrían tomarse las siguientes medidas:

- reducir las asimetrías existentes de manera que los países en desarrollo puedan beneficiarse de la liberalización del comercio;
- utilizar y promover el instrumento del trato especial y diferenciado;
- utilizar los acuerdos Sur-Sur como medio de equilibrar o compensar el costo de los acuerdos Norte-Sur.

Otra oportunidad importante la ofrecen los acuerdos comerciales con la UE. La UE presenta ventajas con respecto a los acuerdos comerciales con los Estados Unidos que podrían ser de utilidad, como por ejemplo: cooperación y diálogo político, además de asociación comercial; voluntad de ocuparse de las asimetrías y el trato especial y diferenciado, y un vínculo explícito con la integración regional que da impulso a la convergencia y reduce los conflictos. El programa de aplicación sigue siendo objeto de exámenes semanales y hace frente a restricciones internas y a la reducción del margen de actuación, como consecuencia directa de los acuerdos comerciales Norte-Sur.

(d) Sheila Page, Investigadora Superior Asociada, Instituto de Desarrollo de Ultramar

¿Qué debería ocurrir después de un acuerdo comercial?



Las medidas complementarias para contribuir al ajuste de un acuerdo comercial no sólo son positivas para el desarrollo y para la reducción de la pobreza, sino que también son necesarias. Además, estas medidas remedian los efectos imprevistos y perjudiciales de las interacciones entre los diferentes acuerdos comerciales, sobre todo a medida que el sistema adquiere mayor complejidad. Las medidas complementarias de política atienden a las insuficiencias de capacidad de las instituciones públicas y los empresarios privados, que quizás no dispongan de capacidad suficiente para responder a las nuevas oportunidades de mercado resultantes de la liberalización.

Hay opciones de política prácticamente gratuitas, como el suministro de información a los comerciantes efectivos y en potencia para que conozcan la existencia de un acuerdo, la facilitación del intercambio de información entre mercados y proveedores y el examen continuo de las políticas. Es esencial responder a las nuevas pautas comerciales que se derivan de un acuerdo; un buen acuerdo debe ser flexible.

Entre las políticas relativamente más costosas figura la supresión de los obstáculos no arancelarios y de las normas comerciales complejas que pueden impedir la participación de las empresas más pequeñas. Otros cambios necesitan mayores recursos, como el suministro de financiación adecuada para la producción y la comercialización de productos más dinámicos, o en mayores cantidades, el desarrollo de la infraestructura necesaria para acceder a las cadenas de valor y a los mercados, y una inversión seria y a largo plazo en el desarrollo del capital humano para aumentar la productividad de la mano de obra y crear oportunidades de participación a nivel mundial.

La medida en que los países en desarrollo salgan ganando o perdiendo de los acuerdos comerciales, así como el modo en que se distribuyan estas ganancias, dependerán directamente de una serie de políticas relativas a las estructuras reglamentarias, la creación de infraestructuras y los mercados financieros. Menos directamente, estas variables dependen de políticas complementarias relacionadas con aspectos no comerciales, como la educación o las redes de seguridad social. La naturaleza compleja de los actuales acuerdos

comerciales hace que los beneficios potenciales de un acuerdo puedan ser reducidos u obtenerse solamente en sectores muy concretos, por lo que la idoneidad o falta de idoneidad de estas medidas complementarias de política podrán determinar no sólo el tamaño sino también la dirección del efecto de la liberalización del comercio en el desarrollo.

2. Preguntas y comentarios de los asistentes

En el breve debate que siguió a la sesión se habló de la escasa atención prestada a los acuerdos Sur-Sur y del papel de la sociedad civil en el proceso de la política comercial. Se hizo una pregunta relativa al valor añadido por la participación de la sociedad civil en las consultas u otros procesos participativos, dada la naturaleza altamente técnica del margen de actuación.

Respecto de las políticas complementarias se destacó que el suministro de información sobre los nuevos mercados y los procesos de los acuerdos comerciales para los productores o los vendedores era una estrategia necesaria y relativamente poco costosa. Igualmente importantes eran la claridad y la estabilidad que podían permitir a los agentes invertir en el acceso al mercado, así como en la infraestructura institucional y física necesaria para el comercio.

3. Conclusiones y camino a seguir

Los objetivos de la sesión se cumplieron y los debates del panel y el proceso de preparación contribuyeron a establecer nuevas asociaciones entre los miembros.

En lo relativo a las conclusiones principales alcanzadas, es evidente la necesidad de trabajar más en el programa complementario, y combinar estos trabajos con el seguimiento y el apoyo continuos de los procesos actuales y futuros de negociación de los acuerdos de libre comercio. Los futuros acuerdos deberían basarse en las enseñanzas extraídas de la fase de aplicación.

P.

Investigación y creación de capacidad en materia de negociaciones comerciales



Oradores

Sra. Diana Tussie – Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN)

Sr. Paul Mably – Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)

Sr. Susan Joeques – Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID)

Ponente

Sr. Christophe Bellman – ICTSD

Organizado por

LATN y CIID

Informe redactado por

Sr. Adriano José Timossi, Consultor, y Sra. Juliana Peixoto, LATN-FLACSO

Jueves, 25 de septiembre de 2008 – 16.30 - 18.30 h



Resumen

En esta sesión se examinaron los efectos que la creación de capacidad y la investigación han tenido en las negociaciones. Se consideró cómo estas dos actividades influyen en la formación de coaliciones comerciales, en particular el G-20 y el G-33. ¿Cómo utilizan la investigación el G-20 y el G-33 para abordar las negociaciones fuera y dentro de la coalición? ¿Cómo utilizan la investigación las coaliciones para influir en la elaboración del programa? ¿Cómo puede utilizarse internamente la investigación (explícitamente o no) para facilitar la creación de consenso en una coalición? En una segunda parte de la sesión se analizó el otro enunciado de la ecuación, considerando cómo la formulación de políticas influye en la realización de las investigaciones.

1. Intervenciones de los panelistas

(a) Diana Tussie, Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN)

El G-20

La formación de los universitarios hace que piensen con fórmulas apriorísticas, diciéndole la verdad a los que ejercen el poder. El enfoque de los que formulan las políticas es en lo esencial más empírico, y cada problema se aborda según sus características propias. A pesar de estos acusados contrastes, en las negociaciones se revelan cadenas de transmisión muy estrechas entre la política y la investigación, en la preparación de las batallas comerciales. Hay dos hechos, en particular, que caracterizan la participación de los países en desarrollo en la OMC en los últimos años. En primer lugar, la calidad de las propuestas ha mejorado mucho. En segundo lugar, gran parte de la negociación y de la elaboración de propuestas se hace a través de coaliciones. Las coaliciones han pasado a ser un rasgo definitivo del nuevo panorama. Tanto el G-20 como el G-33 se han reforzado y desde que se constituyeron en 2003, su influencia ha aumentado. Hay muchas razones de que los dos grupos ejerzan un mayor impacto. Una de ellas es que las posiciones de negociación más realistas y la eficacia negociadora están respaldadas por una investigación más detallada y convincente.

La coalición no disponía en principio de una capacidad colectiva de investigación para respaldar las propuestas. Lo que ocurrió fue que diversos miembros, en particular la India, el Brasil y Argentina, se hicieron cargo de cuestiones específicas que a continuación se incorporaron en el programa del G-20.

La investigación se ha utilizado para dar forma a las intervenciones de propuestas, como una fórmula estratificada del acceso a los mercados, límites al mecanismo de salvaguardia especial y topes para productos específicos. Internamente esta investigación ha facilitado el consenso, ha dado coherencia a la coalición, ha desalentado las defecciones y ha permitido la legitimación interna de las negociaciones cuando estaban en juego intereses de exportación. Paradójicamente, hay

proyectos de investigación que fueron descartados cuando las conclusiones se consideraron poco convenientes para la aplicación de una estrategia política particular (como la investigación sobre los costos del mecanismo de salvaguardia especial para algunos países Miembros).

Se ha determinado que la investigación no contribuyó a las iniciativas tempranas ni a los grandes proyectos de elaboración de programas. La investigación sirvió para hacer una crítica informada de las propuestas del Norte con objeto de sugerir enfoques alternativos. Como las propuestas del G-20 se presentaron en respuesta a las propuestas de la UE y los Estados Unidos, las investigaciones que contribuyeron a dar sustancia a las negociaciones se basaron desde un principio en las políticas, y estuvieron sujetos a limitaciones por este concepto; cuando los gobiernos decidieron participar en una alianza, se encargaron las investigaciones una a una según las necesidades y las opciones del programa. Los gobiernos conservaban el control y la investigación se solicitaba previamente: pocas veces se hacían en condiciones de plena independencia.

Sin embargo, incluso en estas condiciones la investigación desempeñó un importante papel en la configuración de las propuestas presentadas, primero por los gobiernos a título individual y después por la coalición. La investigación quizás no tuvo mucha importancia en la fase inicial de preparación del programa, pero la fase principal de las negociaciones habría sido imposible sin ella. El G-20 ha preparado una serie de pequeños documentos operativos que parecen seguir rutinariamente los precedentes, pero que aprovechan una variedad de fuentes internas de los países y se utilizan políticamente como puntos estratégicos de las negociaciones.

(b) Paul Mably, Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)

El G-33

En su intervención, Paul Mably se refirió a dos momentos o episodios distintos del cambio de políticas:

1. La constitución de un consenso entre los países miembros del G-33 sobre el significado de los Productos Especiales (PE) y el Mecanismo de Salvaguardia Especial (MSE) en las negociaciones sobre el acceso a los mercados de conformidad con el Acuerdo sobre la Agricultura, y sus posiciones al respecto.

2. El proceso de llegar a un consenso en la OMC para introducir los PE y el MSE en el programa de negociaciones de la OMC.

El G-33 no ha construido la infraestructura necesaria para hacer sus propias investigaciones como coalición. El Grupo se basa en las investigaciones realizadas por los principales países miembros o por entidades externas. Las principales investigaciones se realizan en la India, Filipinas, Indonesia,

China, Jamaica y Turquía. Las fuentes externas de investigación son la FAO, el South Centre y una serie de ONG, la principal de las cuales es el ICTSD.

Respecto del proceso de adquisición de conocimientos utilizado por el ICTSD y los representantes del G-33, es importante observar que varios países del G-33 empezaron a colaborar con el ICTSD en el verano de 2004, en la época del Acuerdo Marco de Julio. En septiembre de 2004, las consultas entre el ICTSD y los negociadores del G-33 se plasmaron en la decisión de realizar consultas de múltiples interesados a nivel de los países, en las cuales debían considerarse, entre otras cosas, una estrategia nacional más amplia para el desarrollo agrícola y el alivio de la pobreza. Debían establecerse indicadores que permitieran identificar a los beneficiarios previstos de las flexibilidades de los PE y el MSE, y los efectos potenciales de una mayor liberalización de determinados productos.

Los negociadores del G-33 indicaron seis países en los que podría ponerse a prueba el marco conceptual. Se seleccionaron los investigadores locales, siguiendo las sugerencias de los funcionarios del G-33. El gobierno nacional y los investigadores locales colaboraron con el ICTSD para aplicar la metodología de investigación elaborada. Se mantuvo un diálogo con todos los interesados. Como consecuencia de todo ello, se identificaron los productos especiales que podrían proponer los miembros del G-33.

Este método estrechó los contactos entre los funcionarios y los investigadores nacionales, y contribuyó a la creación de capacidad para la investigación. La concurrencia de funcionarios, investigadores y la sociedad civil contribuyó también a mejorar la calidad de las técnicas de investigación y sus capacidades conceptuales y de análisis de datos en materia de política comercial. Gracias a las nuevas capacidades, por ejemplo, uno de los investigadores locales pasó a formar parte de la delegación de su país en calidad de negociador.

La investigación ha ayudado a la coalición a hacer accesibles amplios conceptos de desarrollo a los negociadores comerciales, y a que éstos pudieran utilizarlos en la práctica. Los estudios por países mostraron que el ICTSD desempeña un papel fundamental compensando las insuficiencias de la capacidad de investigación en los países del G-33, y a nivel de la coalición. Este acervo de documentación contribuyó a mejorar la credibilidad de los que formulan las políticas.

(c) Susan Joeques, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID)

La influencia de las políticas en la investigación comercial

El CIID apoya la investigación en la inteligencia de que la actividad investigadora es un bien público. La mayoría de los proyectos que recibieron el apoyo del CIID fueron resultado de intercambios directos entre el Centro e instituciones de los países en desarrollo. El apoyo del CIID a las redes regionales es un ejemplo de ello.

Existen muchas clases de investigaciones en el proceso de formulación de las políticas comerciales. En el caso de las negociaciones comerciales, la investigación puede utilizarse para promover la interacción con las demandas internas. Para Joeques, los investigadores del comercio son “proveedores de servicios”, y por consiguiente la investigación, como bien público, debería ser transparente e independiente. En lo relativo a la investigación comercial basada en la demanda, Joeques dijo que las necesidades de investigación de “datos”, concretamente en las negociaciones, corren a cargo de expertos “enclaustrados”: unidades internas, investigadores de políticas y consultores cuyos contratos les obligan a respetar la confidencialidad.

Tradicionalmente, la utilidad de la investigación para la política pública aumenta a medida que disminuyen las citas eruditas, incluso cuando la investigación se fundamenta en la consulta y el conocimiento convalidado socialmente. Joeques indicó que el uso de una reflexión crítica que no esté basada en la realidad presente también puede ser útil cuando el cambio de la política estratégica ha de ser aceptable para el mercado internacional. Dada la falta de normas de certificación para el producto de las investigaciones económicas, los resultados del trabajo de los investigadores que no se basan en la realidad presente se acreditan por su apego a una determinada “causa”.

Es necesario acabar con el secreto y la confidencialidad en la investigación comercial. Éste sería un cambio positivo, que permitiría actitudes de colaboración y una reducción de las repeticiones. La oradora concluyó su intervención reafirmando la necesidad de que el producto de la investigación permanezca en el sector público. La investigación independiente puede hacer importantes contribuciones a la ampliación de los horizontes y la eliminación de los puntos ciegos.

(d) Christophe Bellmann, Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)

Las investigaciones del ICTSD no tienen como punto de partida la tutela de un interés particular sino el propósito de someter a debate una cuestión. El problema consiste en integrar las diversas preocupaciones y llegar a un consenso en la negociación. Las investigaciones no se encargan por una convergencia de intereses ni son un ejercicio académico. En realidad, se ha debatido mucho cómo hacer que la investigación sea atractiva para los negociadores comerciales, y cómo ayudar a éstos a preparar su contribución a la investigación en forma de argumentos y “evaluaciones independientes”.

La coalición fue uno de los instrumentos que permitió a los miembros no sólo adquirir capacidad negociadora sino también evitar las sanciones. La metodología del ICTSD tiene por objeto poner a los negociadores en contacto con la realidad. El ICTSD desempeña un papel de facilitador o de “abogado del diablo”. La metodología elaborada por el ICTSD también ha sido utilizada por la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO) para las negociaciones del acuerdo económico de asociación.



2. Preguntas y comentarios de los asistentes

Adriana Verdier, ICTSD, dijo que la investigación de empresas mediante grupos de estudio internos ha desempeñado un papel fundamental en la elaboración de las posiciones del G-20 en favor de la dirección brasileña del Grupo. ¿Ha ayudado la producción de conocimientos a la dirección, aunque en este caso la investigación no fue colectiva sino que representaba los intereses de un sector específico? Tussie señaló que el poder es importante y no se puede pasar por alto. La investigación ha supuesto la diferencia en la formación del G-20. El grupo de estudio brasileño Icone ha desempeñado un papel fundamental, junto con otras instituciones de Argentina y la India. Los consultores del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de Relaciones Exteriores también aportaron importantes contribuciones al proceso en los países.

Adriano J. Timossi, Consultor Independiente de la Cooperación para el Desarrollo, dijo que está cambiando la situación de los procesos de formulación de políticas, en los que las ONG tienen más poder e influencia que las investigaciones tradicionales del mundo académico. En este contexto, el Sr. Timossi se preguntó cómo hacer que la investigación fuera más influyente. Según Tussie, los grupos de estudio producen documentos especializados, mientras que el poder de las ONG se ejerce por conducto de los medios de comunicación. Los universitarios padecen del síndrome llamado "publica o perece". Los universitarios tienen que asumir las funciones de los intelectuales orgánicos, señalando los puntos ciegos y ampliando los horizontes de la política pública. Joeques complementó lo dicho afirmando que con muy pocas excepciones las ONG no producen conocimientos efectivos, sino que desempeñan un útil papel en condición de intermediarias. Los documentos se producen para ser distribuidos, y ejercen una influencia particular. Los medios de comunicación han contribuido mucho a la repercusión de las investigaciones de las ONG.

3. Conclusiones y camino a seguir

El G-20 y el G-33 muestran que el poder de los grupos de presión, junto con la investigación persuasiva, dan resultado a escala tanto nacional como internacional. La investigación sigue siendo un activo importante para ambas partes. La capacidad nacional de investigación se beneficia de las demandas de cada grupo haciéndose más especializada, conectándose mejor y derribando barreras, como ilustra la aproximación regional e interregional de los centros de investigación y los grupos de estudio.

La investigación comercial se está haciendo menos independiente, y está cada vez más supeditada a los intereses de las empresas. La aparición de esta nueva "investigación de marcas" está cambiando las pautas tradicionales de la utilización de la investigación en los procesos de formulación de políticas. Existe el peligro de que, a medida que se hace más dependiente la investigación, sólo beneficie a algunos grupos de presión poderosos. Así pues, los negociadores de los gobiernos tienen un papel fundamental que desempeñar limitando la influencia de esos grupos, al tiempo que se benefician de la investigación sobre cuestiones concretas. Es necesario mantener el equilibrio entre las fuentes de investigación, en el proceso de la negociación comercial que tiene por objeto propagar los beneficios sociales.

Es importante rescatar a los universitarios considerándolos "intelectuales orgánicos" que contribuyen a abrir el debate. Esto debería preservarse pero también reforzarse, particularmente en las redes de investigación regionales e interregionales de los países en desarrollo, a fin de ampliar los procesos de formulación de políticas.

Hacen falta formatos más transparentes para la función de la investigación. La investigación universitaria podría perder influencia frente a los nuevos tipos de conocimientos más accesibles, directamente relacionados con el proceso de formulación de políticas. La investigación tradicional, al tiempo que mantiene un "acervo de conocimientos", tiene que promover una mejor comprensión de los procesos de formulación de las políticas.



Abreviaturas

ACC	Asia Central y el Caucaso
ACICI	Agencia de Cooperación e Información para el Comercio Internacional
ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACR	Acuerdo comercial regional
AD	Antidumping
ADPIC	Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
AGOA	Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África
ALBA	Alternativa Bolivariana para las Américas
ALCA	Zona de Libre Comercio de las Américas
APPC	Análisis de peligros y de puntos críticos de control
ARIMA	Promedio Móvil Integrado Autorregresivo
ASMC	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
ATR	Antirretroviral
ATV	Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BPI	Banco de Pagos Internacionales
CAN	Comunidad Andina
CCI	Cámara de Comercio Internacional
CCI	Centro de Comercio Internacional
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CEDEAO	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
CENIT	Centro de Investigaciones para la Transformación
CEPE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
CFI	Corporación Financiera Internacional
CIEL	Centro de Derecho Ambiental Internacional
CIES	Consortio de Investigación Económica y Social
CIID	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
CIPPEC	Centro de implementación de políticas públicas para la equidad y el crecimiento
CMNUCC	Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNI	Camara Naviera Internacional
COP15	Convención sobre el Cambio Climático - Copenhague 2009
CSI	Confederación Sindical Internacional
CTEI	Centre for Trade and Economic Integration
CUTS	Consumer Unity & Trust Society
ECIPE	Centro Europeo de Economía Política Internacional
EE.UU.	Estados Unidos de América
ESD	Entendimiento sobre Solución de Diferencias
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FES	Fundación Friedrich Ebert
FIATA	Federación Internacional de Asociaciones de Transitarios
FIPA	Federación Internacional de Productores Agrícolas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FoEE	Amigos de la Tierra Europa
G-20	Desde el 21 de noviembre de 2006, 22 miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Filipinas, Sudáfrica, Tanzania, Tailandia, Uruguay, Venezuela, Zimbabwe



G-33	Se considera que desde el 27 de noviembre de 2006 se compone de 46 países: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Benin, Bolivia, Botswana, China, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Dominica, República Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, India, Indonesia, Jamaica, Kenya, República de Corea, Madagascar, Mauricio, Mongolia, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, Panamá, Perú, Filipinas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Senegal, Sri Lanka, Suriname, Tanzania, Trinidad y Tabago, Turquía, Uganda, Venezuela, Zambia, Zimbabwe
G-4	UE, Estados Unidos, India y Brasil
G-7	UE, Estados Unidos, India, Brasil, Japón, China y Australia
G-8	Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Rusia, Reino Unido, Estados Unidos de América. La Unión Europea está siempre representada por el Presidente de la Comisión Europea
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GICAI	Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales
Grupo ACP	Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico
I&D	Investigación y Desarrollo
IATP	Instituto de Agricultura y Políticas Comercial
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
ICS	Cámara Naviera Internacional
ICTSD	Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible
IEA	Instituto de Asuntos Económicos
IED	Inversión Extranjera Directa
IHEID	Instituto de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo
IIDS	Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible
IRU	Unión Internacional de Transportes por Carretera
ITCB	Oficina Internacional de los Textiles y las Prendas de Vestir
JITAP	Programa Integrado conjunto de Asistencia Técnica
LATN	Red Latinoamericana de Comercio
MDL	Mecanismo para un Desarrollo Limpio
MEPC	Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MES	Mecanismo Especial de Salvaguardia
MPEDA	Administración de Desarrollo de la Exportación de Productos Marinos
MSD	Mecanismo de Solución de Diferencias
MSF	Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
NCCR	Centro Nacional de Competencia en Investigación
NMF	Nación más favorecida
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODI	Instituto de Desarrollo de Ultramar
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIE	Organización Mundial de Sanidad Animal
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMI	Organización Marítima Internacional
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
ONG	Organización no gubernamental
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OP	Órgano de Apelación
OSD	Órgano de Solución de Diferencias



OTC	Obstáculos Técnicos al Comercio
PAC	Política Agrícola Común
PDD	Programa de Desarrollo de Doha
PE	Parlamento Europeo
PIB	Producto interno bruto
PMA	Países menos adelantados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PYME	Pequeña y mediana empresa
SADC	Comunidad de Desarrollo del África Meridional
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
TCP	Tratado de Comercio de los Pueblos
TIC	Tecnologías de la información y las comunicaciones
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UA	Unión Aduanera
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
WSPA	Sociedad Mundial para la Protección de los Animales
WTI	Instituto de Comercio Mundial
ITUC	International Trade Union Confederation
JITAP	Joint Integrated Technical Assistance Programme
LATN	Latin American Trade Network
LDCs	Least-developed Countries
LLP	Limited Liability Partnership
MAPA	Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply
MBMs	Market-Based Mechanisms
MDG	Millenium Development Goals
MEAs	Multilateral Environmental Agreements
MERCOSUR	Southern Common Market
MFN	Most Favoured Nation
MNE	Multinational Enterprise
MPEDA	Marine Products Export Development Authority
MSF	Médecins Sans Frontières
MTS	Multilateral Trading System
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NAMA	Non-Agricultural Market Access
NAPA	National Adaptation Programmes of Action
NCCR	National Centre of Competence in Research
NCTO	National Council of Textile Organization
NGO	Non-Governmental Organization
NTBs	Non-Tariff Barriers
NTMs	Non-Tariff Measures
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OIE	World Organization for Animal Health



PPMs	Process and Production Methods
PS	Private Standards
PSE	Product Support Estimates
PTAs	Preferential Trade Agreements
PV	Photovoltaic
QMS	Quality Management System
QR	Quantitative Restriction
R&D	Research and Development
RIISPOA	Regulamento de Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal
RIS	Research and Information System for Developing Countries
RMG	Readymade Garment
RSPCA	Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals
RSP0	Roundtable on Sustainable Palm Oil
RTA	Regional Trade Agreement
RTRS	Round Table on Responsible Soy
S&DT	Special and Differential Treatment
SADC	South African Development Community
SMART	Sustainable Markets and Responsible Trade Program
SME	Small and Medium Size Enterprise
SP	Special Products
SPS	Sanitary and Phytosanitary Measures
SSM	Special Safeguard Mechanism
TBT	Technical Barriers to Trade
TCP	Tratado de Comercio de los Pueblos/ Treaty of Commerce for the People
TDP	Trade Development and Poverty
TPRM	Trade Policy Review Mechanism
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
TRTA	Trade Related Technical Assistance
TUCP	Trade Union Congress of the Philippines
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference for Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
USA	United States of America
USTR	US Trade Representative
WB	World Bank
WCO	World Customs Organisation
WIPO	World Intellectual Property Organization
WSPA	World Society for the Protection of Animals

Foro Público de la OMC 2008

Este año, la edición de Foro Público de la OMC ofrece un panorama general de los debates celebrados en el Foro 2008 bajo el lema "Con el comercio hacia el futuro". El Foro brinda a gobiernos, representantes de organizaciones no gubernamentales, parlamentarios, personalidades del mundo académico, miembros de los círculos empresariales, periodistas, abogados y estudiantes una oportunidad excepcional de examinar de qué manera el sistema de comercio puede reflejar mejor las necesidades y aspiraciones futuras de la comunidad internacional. En las sesiones del Foro se entabló un debate franco y abierto sobre los seis decenios del sistema multilateral de comercio, así como sobre las dificultades y oportunidades que la OMC y los participantes en el comercio internacional tienen ante ellos. En el Foro se buscaron también soluciones prácticas y eficaces para el sistema multilateral de comercio. En la presente publicación se dedica un capítulo a cada una de las sesiones celebradas durante el programa de dos días de duración.



ISBN 978-92-870-3501-1



9 789287 035011