Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.2104
2 de septiembre de 2003

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DE UNA ESTRATEGIA DE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE A UNA ESTRATEGIA DE COMERCIO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Este documento fue preparado por Marianne Schaper y Paolo Bifani, Oficial a cargo y consultor de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, respectivamente. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

Página

I. INTRODUCCIÓN 1

II. COMERCIO INTERNACIONAL, MEDIO AMBIENTE Y ESARROLLO: EL ESTADO DEL DEBATE 3
1. Consideraciones conceptuales y teóricas 3
2. Intereses en pugna 6
3. Efectos ambientales del comercio 8
4. Los actores: conflictos y convergencias de intereses 10
5. Diferentes objetivos en el Norte y en el Sur 12
6. Convergencia de intereses entre grupos ambientales, industrias y sindicatos de los países desarrollados 14

III. DISPOSICIONES RELEVANTES SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA OMC 17
1. La discriminación 17
2. Artículo X del GATT: transparencia 19
3. Artículo XI del GATT: eliminación general de restricciones cuantitativas 19
4. Mercancías: excepciones previstas en el artículo XX del GATT 19
5. Servicios: excepciones previstas en el artículo XIV de AGCS 20
6. El trato especial y diferenciado 20
7. Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio (OTC) 20
8. El acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) 21
9. El acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) 21
10. El acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias 22
11. El acuerdo sobre la agricultura 22
12. Decisiones aplicables 23
13. Declaración Ministerial de Doha 23

IV. DEBATES EN LA OMC SOBRE COMERCIO, DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE 27
1. El concepto del "producto similar 27
2. El ecoetiquetado 29
3. Medidas comerciales adoptadas de conformidad con los Acuerdos Multilaterales sobre El Medio Ambiente (AMUMAS) 30
4. Los bienes y servicios ambientales 34
5. Normas ambientales y acceso a mercados 39
6. El ADPIC, la biotecnología, los fármacos y la biodiversidad 43
7. El principio precautorio 49
8. Biotecnología y organismos genéticamente modificados 52
9. La eliminación de los subsidios 55
10. Conclusiones 59

V. LAS ASIMETRÍAS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA GLOBAL Y SUS IMPLICACIONES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 61

VI. **OBJETIVOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LAS NEGOCIACIONES Y NUEVAS OPORTUNIDADES EN LA DECLARACIÓN DE DOHA** 65
1. Características de las negociaciones comerciales 65
2. Las prohibiciones y los vacíos en las reglas de la OMC 66
3. Espacios de negociación para políticas activas de competitividad en pro del desarrollo sostenible 71

VII. **REFLEXIONES FINALES** 83

I. INTRODUCCION

Las presiones económicas y sociales determinan condiciones muy específicas para América Latina y el Caribe, en particular por la difundida condición de pobreza y su tradición exportadora de recursos naturales. El vigoroso desempeño exportador registrado a partir de 1990 no se ha traducido en un fortalecimiento de los encadenamientos entre la actividad exportadora y el conjunto del aparato productivo. Tampoco se ha traducido en una disminución del deterioro ambiental, ni en una reducción de las asimetrías tecnológicas, productivas y financieras con los países desarrollados. Si bien el lenguaje que se ha instalado en la OMC enfatiza la necesidad de que el comercio responda a los requerimientos del desarrollo sostenible, las reglas de comercio no están realmente diseñadas con ese objetivo. Es más, en el sistema multilateral de comercio el rol de la estrategia de desarrollo ha ido cediendo gradualmente su lugar a la estrategia de liberalización, con base en la idea de que la liberalización del comercio por sí sola conducirá inevitablemente al desarrollo sostenible.

Sin embargo, ningún país ha logrado alcanzar el desarrollo por el simple hecho de abrirse al comercio internacional y a los flujos de capital, pero también es cierto que ningún país ha logrado rápido y sostenido crecimiento económico y desarrollo desvinculándose del comercio internacional y de los flujos internacionales de tecnología y de capital de largo plazo. Por otra parte es también un hecho histórico que los países hoy desarrollados lograron industrializarse y alcanzar los niveles de vida de que gozan actualmente al amparo de barreras arancelarias y no arancelarias, de subsidios y otras herramientas de política, y sólo redujeron sus barreras arancelarias una vez logrado cierto nivel de desarrollo económico e institucional interno y competitividad internacional. Es así que no puede menos que llamar la atención que los acuerdos comerciales multilaterales restringen o impiden recurrir a eso mismos instrumentos y políticas de desarrollo por parte de los países en desarrollo. Crecimiento económico sostenido y desarrollo se han logrado por la adecuada combinación de expansión y fortalecimiento de las capacidades económicas, educacionales, tecnológicas e institucionales internas y una apertura calculada y selectiva al comercio y los flujos internacionales de capital de manera de aprovechar sus ventajas y dinamismo. Pero el fortalecimiento de las capacidades internas requiere de medidas y políticas que están siendo limitadas por los compromisos y las reglas del sistema de comercio internacional.

Si bien la Conferencia Ministerial de Doha buscó incorporar con mayor fuerza los temas del desarrollo en la agenda comercial, lo que se refleja en numerosas referencias a la necesidad de tomar en cuenta las especificidades de los países en desarrollo, al tema de cooperación técnica y capacitación y a la revitalización del concepto de trato especial y diferenciado (TE&D), los resultados no rompen realmente las asimetrías que prevalecen en el sistema de comercio internacional, lo que se confirma con la paralización casi total de las negociaciones en los temas sustantivos durante el periodo post-Doha.

Las disposiciones concernientes al desarrollo incorporadas en los acuerdos comerciales multilaterales se reducen finalmente al trato especial y diferenciado (TE&D),

concepto que pareciera referirse no a la adecuación del sistema de comercio internacional a las necesidades de desarrollo, sino que más bien a permitir que los países en desarrollo se adecuen a las exigencias de la liberalización comercial entendida esta como un fin en sí misma, sin vinculaciones explícitas con el desarrollo. Para que el TE&D sea un instrumento de desarrollo incorporado en el régimen de comercio internacional debería tener un carácter diferente del que tiene en la actualidad. En este sentido, el TE&D no debería ser considerado como una concesión sino como un mecanismo lógico y necesario para romper las asimetrías o los desequilibrios del actual régimen de comercio internacional.

II. COMERCIO INTERNACIONAL, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO: EL ESTADO DEL DEBATE

1. Consideraciones conceptuales y teóricas

El enfoque dominante adoptado por los economistas especializados en comercio internacional consiste en ampliar las teorías tradicionales de la economía internacional mediante la incorporación de dimensiones ambientales. Estas teorías operan en forma predominante por el lado de la oferta, tal es el caso de la teoría clásica Ricardiana de las ventajas comparativas, o sus teorías derivadas como el modelo Heckscher-Ohlin centrado en la dotación de factores, en particular los factores capital y trabajo. Siebert[1] incorpora el medio ambiente en el modelo de Heckscher-Ohlin como un factor de producción que determina o influencia las ventajas comparativas de un país. Define Siebert al factor ambiental como escasez o abundancia de bienes y funciones ambientales[2] y, mas específicamente como capacidad de asimilación ambiental cuya relativa abundancia o relativa escasez determina ventajas comparativas específicas. Un país con elevada capacidad de asimilación podrá exportar productos intensivos en el uso de bienes y funciones ambientales. El enfoque se centra en la problemática de la contaminación y supone que diferentes ambientes y ecosistemas, en distintas regiones, tienen desigual capacidad para asimilar la contaminación generada por el proceso económico.

La argumentación anterior legitimizaría, desde el punto de vista de la teoría, la hipótesis de la relocalización de industrias contaminantes, tema por cierto controvertido. Es discutible el concepto de capacidad de asimilación y el cómo se mide; quién, cómo, en base a que elementos (clima, humedad, vientos, temperatura, parámetros geográficos etc.) determina la capacidad asimilativa ambiental de una región o de un país? No existe una clasificación de países según sus capacidades naturales de asimilación de contaminación, o países ricos y pobres en capacidad de asimilación ambiental. Se termina así clasificando a los países no en función de sus capacidades naturales de asimilación de contaminantes, residuos o desechos, sino que en función de la severidad o laxitud de sus normativas ambientales, definiendo a los países con elevada capacidad de asimilación como aquellos en los cuales la normativa es floja o laxa o aun inexistente y los mecanismos de su aplicación (*enforcement*) débiles; y *contrarious sensus*, los países con escasa capacidad de asimilación serían aquellos en los cuales la normativa ambiental es severa, rigurosa, exigente y su aplicación estricta y eficiente. Pero si un país con normativas laxas o inexistentes, adopta normativas extremadamente severas y las aplica rigurosamente, la situación puede invertirse, y el país que antes tenia abundante capacidad de asimilación ambiental pasa a ser un país con escasa capacidad y viceversa.

Los partidarios de este enfoque parten del supuesto que las políticas y medidas ambientales afectan los costos de producción, contribuyen a determinar ventajas competitivas, y por lo tanto, influencian los patrones de comercio internacional. La

---

[1] Siebert, H. 1973, Comparative Advantage and Environmental Policy. Zeitschrift für National Ökonomies vol.34.

[2] Se usa la expresión funciones ambientales para referirse a los servicios que el sistema natural provee a la sociedad como por ejemplo la capacidad de biodegradación, la asimilación de contaminantes, el papel de los ecosistemas en la regulación de los climas y en el ciclo hidrológico, la fijación de nitrógeno atmosférico, y la descomposición de la materia orgánica, etc., que generalmente no tienen expresión económica.

contaminación viene tratada como un factor de producción y las políticas ambientales, que se supone reflejan el valor que la sociedad asigna al medio ambiente y a su capacidad asimilativa, determinan la escasez o abundancia relativa del factor ambiental.[3] Los países con amplia capacidad de asimilación tendrían, por lo tanto, ventajas comparativas en actividades contaminantes. Dado lo anterior, continua la argumentación de este planteamiento, la especialización en actividades contaminantes tiende a localizarse en el Sur, donde el medio ambiente es bueno y abundante. En consecuencia, la conjunción de políticas y normas ambientales estrictas, ejecutadas eficaz y eficientemente en el Norte, con políticas ambientales laxas o inexistentes en el Sur promoverían la relocalización de industrias contaminantes en el Sur cuyas exportaciones tendrían por lo tanto, una mayor componente de productos ambientalmente sensibles hacia el medio ambiente que las exportaciones del Norte. Diversos estudios examinan estos argumentos.[4]

La argumentación anterior pasa por alto el hecho que las diferencias "de asimilación" entre el Norte y el Sur no radican tanto en un medio natural con una mayor dotación de factores y funciones ambientales, sino que deriva del hecho que el Norte ha desarrollado la institucionalidad adecuada para optimizar el control de las externalidades, mientras que el Sur carece de dicha institucionalidad. Es decir, comparativa deriva no de una situación natural inherente al Sur, sino que de su fracaso o incapacidad institucional para internalizar y controlar las externalidades del proceso productivo.

Los estudios disponibles no aportan evidencias empíricas consistentes que respalden la hipótesis de refugios ambientales que atraerían industrias ambientalmente agresivas: tal especialización ocurre en actividades tanto intensivas de mano de obra como intensivas en usos de recursos ambientales. Mas aún no es posible definir un patrón de inversiones directas extranjeras para industrias contaminantes, entre otras cosas, por las dificultades de evaluar el impacto de la normativa sobre las decisiones de inversiones.[5]

Si bien es cierto que la expansión de industrias "sucias" parece ser mas rápida en los países en desarrollo que en los desarrollados, no parece que ello se deba a una política o estrategia intencionada para atraer inversión. Mas bien, se debería a un proceso de expansión económica fuerte, la existencia de mercados domésticos importantes y en expansión, capacidad tecnológica, existencia de mano de obra calificada, menores costos laborales etc. El hecho que esa industria tenga las posibilidades de externalizar una mayor

---

[3] Siebert, H. 1987. Economics of the Environment: Theory and Policy. Spriner-Verlag. Berlin

[4] a. Hettige, H. Lucas R.E.B. & Wheeler D. 1992. The Toxic Intensity of industrial production:global patterns, trends and trade policy. American economic Review. Papers and proceedings. 82 (pag. 478-81)
b. ibid. 1992. Economic Development, environmental regulation and the international migration of toxic industrial pollution 1960-1988. En: Low: International Trade end the Environment. World Bank Washington D.C.
c. Low and Yeats, 1992. Do Dirty industries migrate?En: Low; International Trade and the Environment op.cit.
d. Birdsall N. and Wheeler D. 1992. Trade policy and industrial pollution in Latin America: where are the pollution havens? En: Low International Trade end the Environment. Op.cit.
e. Lee H. and Roland Holst D. 1994. International trade and the transfer of environmental costs and benefits. En: Francois and Reinert (eds) Applied Trade Policy Modelling. Cambridge University Press. Cambridge

[5] Lucas, R.E.B. 1993. On the determinants of direct foreign investment: evidence from east and southeast. World Development 21(341-406)

cantidad de costos gracias a una normativa ambiental laxa, o aún inexistente puede ser un factor, pero no es relevante frente a los otros.

Un enfoque alternativo trata de incorporar la dimensión ambiental por el replanteamiento de algunos supuestos básicos de la teoría. Se revisan en particular los supuestos sobre homogeneidad tecnológica entre los países, el supuesto de la inexistencia de externalidades, el de inmovilidad internacional de ciertos factores de producción. En el primer caso puede suceder que diferentes tecnologías o combinación de tecnologías permitan una utilización mas eficiente del factor ambiental, es decir que el uso de una unidad de factor ambiental permite la producción de una mayor cantidad de bienes con menor generación de contaminación y desechos. En otras palabras, la combinación de factores ambientales similares con tecnologías diferentes resulta en una mayor productividad del factor ambiental en unos países que en otros. En este caso se debería producir un desplazamiento de las actividades que utilizan dicho factor ambiental hacia el país en que su utilización es mas eficiente.

Economistas y grupos ambientales tienen diferentes enfoques respecto de las políticas o las acciones correctivas que puedan ser empleadas con fines ambientales. Los primeros perciben la sustentabilidad como un tema de optimización de las interacciones económicas con el sistema natural. En esta perspectiva se pueden recordar entre otras las siguientes consideraciones y sugerencias:[6]

- identificar los incentivos adecuados par la producción de tecnologías apropiadas a la solución de cada problema,
- implementar precios adecuados para internalizar las externalidades,
- promover el uso de cuentas del patrimonio natural o de los recursos naturales,
- promover la inversión en educación y en infraestructura para lograr eficiencia en el uso de los recursos y la energía,
- crear incentivos para la reducción del uso de agroquímicos,
- determinar precios marginales precisos para la producción de energía;
- reformar las políticas agrícolas y eliminar las medidas que distorsionan los mercados y causan deterioro ambiental;

En general estos economistas ambientales consideran que cualquier costo ambiental presente o futuro debe ser tratado como cualquier otro costo.[7,8,9] En cambio los grupos ambientales consideran que toda acción correctiva comienza por la reducción del nivel de la actividad económica. En general los grupos ambientales, en particular los conservacionistas, son partidarios de prohibiciones, regulaciones estrictas, de los

---

[6] R.Repetto 1986: National Resource Accounting for Countries with Natural Rresource Based Economics. WRI, Washington D.C.

[7] R.B. Norgaard 1991: Sustainability and Intergenerational Equity: A Challenge to Economic Though and Practice. The World Bank, Washington D.C.

[8] William Nordhaus 1992: An Optimal Transition Path for Controlling Greenhouse Gases. Science 258 (Nov. 20th)

[9] R.B. Norgaard 1985 Environmental Economics: An Evolutionary Critique and Plea for Pluralism. Journal of Environmental Economics and Management 12 (382-94)

mecanismos de comando y control y, son reacios al uso de incentivos u otros instrumentos económicos. Este enfoque tiene diversos orígenes: escaso conocimiento respecto de los incentivos económicos; el deseo de estigmatizar conductas no deseables como éticamente, moralmente y legalmente erróneas, y sobre todo una inherente aversión al riesgo, característica común en los cientistas naturales y en particular en los conservacionistas.

Los grupos ambientales consideran que los problemas ambientales son extremadamente complejos (lo que es verdad), rodeados de muchas incertidumbres (también absolutamente correcto), con inherente predisposición a catástrofes potenciales imposibles de anticipar. Estas características negarían, en opinión de los grupos ambientales, toda justificación al empleo de los instrumentos de mercado. En contraste con los economistas ambientales, consideran que la acción correctora debe ser básicamente de reducción de la totalidad de la actividad económica.

2. Intereses en pugna

En principio, no debiera existir conflicto alguno entre comercio, libre comercio y gestión del medio ambiente ya que, supuestamente, sus objetivos últimos coinciden: utilizar en forma óptima los recursos de que dispone la sociedad. Así, entonces, el comercio no debiera inquietar a los grupos ambientales, y la política ambiental no debiera preocupar a firmas exportadoras y partidarios del libre comercio. Pero aquí aparece el villano de la película en la forma de: por un lado una serie de efectos del comercio que el mercado, y en particular el sistema de precios, no internaliza; y por otra una serie de beneficios que derivan del medio ambiente, y de daños que este sufre, para los cuales no existe un mercado y por lo tanto no son valorizados por el sistema económico. En ambos casos el óptimo social tiende a alejarse del óptimo privado y por lo general este último aumenta a expensas del primero.

Existe, por parte de grupos ambientales y conservacionistas, una fuerte oposición al libre comercio. El argumento esgrimido es que el incremento del comercio, en particular aquel, inducido por la liberalización comercial aumenta la demanda por recursos naturales que a su vez se traduce en mayor presión sobre el medio natural, lo que hace del libre comercio algo intrínsicamente incompatible con la conservación y preservación del medio ambiente y por lo tanto con el desarrollo sostenible.[10]

Otros economistas ven esta posición simplemente como una argumentación más en favor del proteccionismo económico, opinión que encuentra confirmación por el fenómeno de las oportunas alianzas de los grupos ambientales de los países industrializados con los sectores empresariales, industriales y comerciales y los sindicatos de dichos países industrializados. También es curioso el cambio de posición de los grupos ambientales que de una tradicional oposición al proteccionismo económico pasan a ser parte de sus principales defensores.

---

[10] Daly Herman E. 1994 Los Peligros del Libre Comercio. Scientific American . Ed Española n.208

Según los expertos en economía internacional, la lectura cuidadosa de la teoría indica que el comercio internacional estimula la competencia, mejora la eficiencia en la asignación de los recursos, y gracias a que permite economías de escala reduce la generación de residuos y desechos. Por lo tanto la liberalización del comercio, reduce "*ceteris paribus*" la contaminación y la generación de residuos y optimiza la explotación de los recursos naturales.[11]

Si bien algo de cierto hay en ambas posiciones, no lo es menos que el tema ha sido escasamente estudiado y no ha sido sustentado o ilustrado con hechos empíricos. Es sólo a partir de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales que se nota interés por pasar de la simple retórica al análisis más profundo de las interrelaciones teórico-conceptuales y empíricas entre comercio internacional, medio ambiente y desarrollo sostenible.

La creciente apertura económica, las mayores posibilidades y estímulos a la exportación de materias primas y de productos potencialmente tóxicos, la existencia de refugios potenciales para la localización de actividades económicas e industriales ambientalmente agresivas, localización que se vería favorecida por la apertura comercial en particular aquella concerniente a la inversión directa extranjera, preocupan por sus posibles efectos sobre el medio ambiente y la explotación de los recursos naturales. Simultáneamente se constata por un lado la creciente tendencia al uso de medidas comerciales con objetivos pretendidamente ambientales pero que en realidad tienen fines claramente proteccionistas, y por otro se debate la conveniencia de utilizar instrumentos comerciales como forma de internalizar costos y beneficios ambientales.

Sin duda un catalizador importante de estas inquietudes ha sido la ardua negociación de la Ronda Uruguay y su coincidencia con las fases preparatorias de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de Río) y de diferentes Acuerdos Ambientales Multilaterales, entre ellos aquellos sobre diversidad biológica y cambio climático. Estos acuerdos ambientales multilaterales incorporan elementos o medidas típicas de comercio internacional, transferencia de tecnología, propiedad intelectual, cooperación económica y otros que inciden directa o indirectamente en los principios y normas del régimen vigente de comercio internacional y las regulaciones del GATT y la Organización Mundial del Comercio.

Datan también de comienzos de los años noventa diversos conflictos internacionales que vinculan comercio y medio ambiente y que adquieren apreciable resonancia no sólo en los medios comerciales y ambientales sino que trascienden al público en general. Entre ellos cabe recordar los que enfrentaron a México con los Estados Unidos por el embargo norteamericano a la importación del atún de aleta amarilla por sus efectos sobre la mortalidad de delfines, el conflicto entre Estados Unidos y Pakistán India, Tailandia, Filipinas y Malasia por el embargo del primero a la importación de camarón por sus implicaciones sobre la muerte de tortugas marinas; el conflicto entre Austria y los países de la ASEAN por los intentos del primero de imponer restricciones a la importación de maderas tropicales por su eventual impacto en la

[11] Bhagwati Jagdish 1994 En defensa del libre comercio Scientific American Ed Española n.208

deforestación; el enfrentamiento entre los Estados Unidos y la UE, México y Canadá respecto a importaciones de petróleo, materias químicas y productos producidos con tales insumos; el conflicto entre Estados Unidos y Canadá en relación al arenque y el salmón, o el conflicto entre los Estados Unidos y Venezuela y Brasil relacionado con la gasolina modificada.

3. Efectos ambientales del comercio

La teoría del comercio internacional no hace referencia alguna a la pérdida que pudiera resultar del intercambio de bienes y servicios que dañan o deterioran el medio ambiente si dicho deterioro no se refleja en los precios. A su vez los beneficios que, de acuerdo a la teoría, se generan gracias al comercio no toman en cuenta los efectos que directa o indirectamente tiene sobre el medio ambiente la expansión del comercio internacional.

Los esfuerzos analíticos tendientes a la incorporación del medio ambiente en la teoría se centran principalmente en los problemas de explotación óptima de recursos no renovables, la contaminación transfronteriza y los efectos de las políticas ambientales sobre la competitividad y el comercio internacional.

El comercio permite a diferentes sociedades acceder a funciones y recursos ambientales escasa(o)s o ausentes en los espacios geográficos y ecosistemas que habitan. Este hecho tiene gran importancia ya que hoy muchos países dependen, para mantener sus niveles y calidad de vida, de la posibilidad de obtener recursos naturales y explotar ecosistemas en regiones muy distantes de las que ellos ocupan, es decir estos países dependen fuertemente de ecosistemas foráneos. El soporte espacial-ecológico o "área sombra"[12,13] o "huella ecológica"[14], es decir el área, incluyendo su capacidad de carga, requerida para producir los bienes y servicios necesarios a una aglomeración humana, suele ser varias veces superior al área ocupada por esa misma población. Por ejemplo, el "área sombra" necesaria para garantizar el nivel de vida actual de la población de las 30 ciudades más importantes de la cuenca del mar Báltico, se ha estimado en 200 veces el área total de esas mismas ciudades.[15]

Es posible estimar el área sombra que sostiene una aglomeración humana o simplemente la necesaria requerida por una población de recursos biológicos de exportación. Por ejemplo se puede calcular el área sombra necesaria para sostener una piscifactoría, actividad económica de exportación que ha adquirido gran auge en países como Chile, Colombia y Ecuador. Se ha calculado que el salmón de piscifactoría en el Mar Báltico necesita de un área de soporte ecológico o "área sombra" aproximadamente

---

[12] BorgstrOm , G. 1967. The Hungry Planet . MacMillan , New York

[13] Odum, E. P. 1975 Ecology the link between the natural and social sciences (2nd. Ed)Holt-Saunders. New York

[14] Rees, W.E. & Wakernagel M 1994. Ecological footprints and appropriaTE&D carrying capacity: AMUMAsuring the natural capital requirements of the human economy. En: Jansson, A. M., Hammer M., Folke C. and Constanza R. (eds) Investing in Natural Capital, The Ecological Economics Approach to Sustainability. Island Press New York.

[15] Folke, C. Larsson J, Swittzer J. 1996 Renewable resource appropriation by cities. En: Constanza, R & Segura O. (ed) Getting Down to Earth: Practical Applications of Ecological Economics. Island Press. Washington D. C..

50.000 veces mayor que el área cercada con redes en la cual es criado.[16,17] Para el cultivo colombiano de camarones en viveros se calcula un "área sombra" 200 veces superior al área de cada vivero.[18] Algo similar ocurre en el cultivo para exportación de camarones en Ecuador,[19] donde, además, es bien documentada la enorme destrucción de manglares para habilitar espacio para las piscifactorías. De manera que, tanto el salmón exportado por los países bálticos o por Chile, como el camarón de Colombia y Ecuador no incorporan en sus precios el costo de la utilización de esa enorme "área sombra" o soporte ecológico.

En síntesis, estas exportaciones aparentemente muy exitosas de algunos países asiáticos, nórdicos o latinoamericanos, llevan aparejada la explotación de recursos ambientales que no es valorizada, y por consiguiente no incluida en los costos y por ende tampoco en los precios de exportación, y que finalmente implican un costo ecológico y social que amenaza la sustentabilidad de la actividad exportadora al socavarse la base natural de la misma.[20] Por su parte los países importadores tienen la ventaja de adquirir gratuitamente bienes y servicios ambientales no valorizados por el mercado, es decir a un precio cero. Este es un aspecto ignorado del desequilibrio de las relaciones comerciales entre países en desarrollo exportadores de bienes primarios y desarrollados, importadores de los mismos, y que, obviamente, escapa al cálculo de los términos del intercambio.

Sin embargo, la complejidad de las relaciones económicas, institucionales, sociales y políticas hacen difícil cualquier valoración de los efectos del comercio internacional sobre el medio ambiente. Más que el comercio *per se* serían las políticas sectoriales de explotación de recursos naturales puestas en práctica por los gobiernos para aprovechar la dinámica del comercio internaciona las que inciden directamente sobre la explotación insostenible de los recursos. La pregunta es si es posible o existen alternativas de explotación menos predatorias para responder a los estímulos de un mercado internacional en fuerte expansión. Frente a una respuesta basada en criterios de corto plazo de maximización de beneficios monetarios, en relaciones costo-precio, se plantea la posibilidad de diseño y puesta en práctica de políticas sectoriales de producción de recursos naturales cuyos criterios de competitividad vayan mas allá de la mera lucha de costos y precios, considerando en cambio aspectos de competitividad basados en la capacidad de innovar y formas de gestión sustentables en el largo plazo.

Otro argumento recurrente en el debate es que el comercio contribuye a la mejor utilización de los recursos ambientales gracias a que facilita la difusión de procesos y métodos favorables al medio ambiente, lo cual tiene su contrapartida en la medida que el comercio también facilita la movilización de productos nocivos y tóxicos. La adopción de métodos y procesos más eficientes, posibilitada por el comercio, aumenta la eficiencia en el uso de energía y la conversión de los materiales, con ello permite reducir las emisiones

---

[16] Folke, C. 1988. Energy Economy of Salmon Aquaculture in the Baltic Sea. Environmental Management 12. (525-537)

[17] Folke, C. & Kautsky N. 1989. The Role of Ecosystems for Sustainable Development of Aquaculture. Ambio 18 (234-243)

[18] Larsson J. Folke, C. & Kautsky N. 1994. Ecological Limitations and Appropriation of Ecosystem Support by Shrimp Farming in Colombia. Environmental Management 18 (663-676)

[19] Odum H. T. & Arding J.E. 1991. Energy Analisis of Shrimp Mariculture in Ecuador. Working Paper. Coastal Resource Center University of Rhode Island

[20] Odum H. T. 1984. Embodied Energy, Foreign Trade and Welfare of Nations. En: Jansson A. M. (ed) Integration of Economy and Ecology: An Outlook for the Eighties. The Wallemberg Synposia; Askölaboratoriet, Stockholm University

de contaminantes y la generación de residuos y desechos. Por eso, continua la argumentación, el comercio y la eficiente especialización que promueve, contribuyen al uso más racional de los recursos y del medio ambiente.

Se argumenta también que el comercio internacional es un vehículo que promueve y facilita la transferencia de tecnología. Ha sido demostrado que cuando dicha transferencia se realiza respondiendo a las necesidades y condiciones del país receptor, este puede estar en posición de "saltar etapas tecnológicas convencionale" (*leap-frogging*). Así una industria que ese localiza en un determinado país podría adoptar de inmediato, sin pasar por las tecnologías convencionales, aquellas más eficientes en la conversión de energía y de materias primas, con lo cual su presión sobre el medio natural sería menor que si siguiera las mismas etapas de la trayectoria tecnológica seguida en el pasado por los países industrializados.

4. Los actores: conflictos y convergencias de intereses

Suele ser tácitamente aceptado que las relaciones internacionales, entre ellas, las económicas, son materia de estados o gobiernos, en pocas palabras se tiende a identificar relaciones internacionales con relaciones entre estados. A otras formas de organización social y económica como empresas, bancos, sindicatos, partidos políticos, universidades y centros de investigaciones, asociaciones estudiantiles, de consumidores, empresariales, indígenas, grupos ambientales, religiosas y en general ONGs, se les asigna un rol secundario: son actores no- estatales o no gubernamentales. Sin embargo hoy en día estos actores supuestamente secundarios de la escena internacional se transnacionalizan, adquieren mayor relevancia, una presencia *de facto*, directa o indirectamente, determinante o demandan una mayor participación en asuntos que consideran les afecta directamente.

Entre los actores no estatales que han adquirido un rol determinante y una fuerte presencia en la escena económica internacional están obviamente la corporaciones transnacionales (CTN). Su número (63.450 con más de 689.590 subsidiarias o filiales), la escala de sus actividades, su participación en el comercio internacional de bienes y servicios, sus transacciones comerciales, económicas y financieras, son de tal magnitud y complejidad que superan las capacidades de muchos estados para controlarlas y su volumen de ventas es superior al PIB de muchos países, no sólo del mundo en desarrollo sino que también desarrollado (por ejemplo el volumen de ventas de General Motors es muy superior al PIB de Noruega). El comercio intra firma representa cerca del 35% del comercio mundial de bienes acercándose al 50% en algunos sectores de tecnologías avanzadas. Estas corporaciones tienen capacidad para evadir controles estatales sobre flujos financieros así como intentos de los gobiernos para regular la producción o imponer sanciones económicas. Tienen una posición determinante en el proceso de innovación tecnológica e imponen normas técnicas, sanitarias, de seguridad o ambientales. Estas capacidades se potencian grandemente en el caso de estructuras en redes, joint ventures o simplemente oligopolios. Por último las CTN están en condiciones de sacar máximo provecho de la globalización financiera y de los procesos de desregulación financiera y monetaria. Lo anterior, asociado a la extraterritorialidad de

que pueden gozar casas matrices o subsidiarias afecta seriamente las acciones de los estados, que han perdido control sobre el mercado cambiario, los flujos financieros internacionales y los de comercio exterior y ven así menoscabada su autonomía en materia económica. Esta pérdida de control y autonomía económica es, a menudo, interpretada como una pérdida de soberanía de los estados.

Dos hechos fundamentales parecen indicar un debilitamiento del estado: la globalización que reduce la soberanía de los estados naciones sobre sus asuntos internos y el hecho que el estado renuncia a actividades que hasta reciente se consideraban de responsabilidad estatal, como por ejemplo los monopolios naturales. Sin embargo, otros hecho apuntan en el sentido contrario, es decir a un fortalecimiento o mayor intervención estatal, por ejemplo el volumen de subvenciones y transferencias corrientes y en general el gasto en programas sociales, inherente al estado del bienestar, ha aumentado apreciablemente en todos los países desarrollados.[21]

En el contexto del sistema de comercio internacional el cabildeo financiero-empresarial ha adquirido enorme importancia y hace del sector empresarial-financiero un actor invisible de las negociaciones comerciales multilaterales. El cabildeo y la presión de las grandes transnacionales de la farmoquímica fue determinante en algunas negociaciones y Acuerdos de la Ronda Uruguay, como por ejemplo el de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionado con el comercio (ADPIC), sus siglas en inglés. Ello permitió incluir un tema no estrictamente comercial en negociaciones comerciales y en una organización comercial, lo que, según Jagdish Bhagwati habría transformado la OMC en una «*royalty collection agency*»,[22] pero ha además estimulado el cabildeo de diferentes grupos de presión incluyendo sectores empresariales, ONG, sindicatos, etc. que encandilados por el éxito de la farmoquímica en el caso de ADPIC, presionan por la incorporación de sus propias agendas en la reglamentación de la OMC. Otros casos ilustran la presión de los grupos empresariales en las actitudes y acciones de gobiernos en el marco de la OMC, entre ellos el caso bananero donde los Estados Unidos defendían no tanto los intereses de los países exportadores de Centroamérica como los de Chiquita, Dole y Del Monte.

Los grupos de interés no son solamente los de empresas nacionales y/o transnacionales, la política de los países es influenciada también por otros grupos de intereses, de presión o *lobby groups* (Estados Unidos). Estos otros grupos de intereses se suelen englobar bajo el eufemismo de «sociedad civil» y se les conoce como organizaciones no gubernamentales- ONG. Las ONG son muy diversas tanto en cuanto a objetivos como en comportamientos, estrategias y tácticas. En sus comienzos tenían un carácter nacional y aún local, el avance en las tecnologías de la comunicación han facilitado su progresivo contacto, compartir objetivos, estrategias formas y procedimientos de acción, formar redes internacionales y adquirir status de internacionales. Por lo general se ha considerado que las ONG o al menos algunas de ellas tienen objetivos si no opuestos a los de las empresas y las transnacionales, por lo menos distintos, más aún han sido muy publicitados ciertos enfrentamientos entre algunas

[21] Bifani Paolo 2002. La Globalización : Otra Caja de Pandora? . Universidad de Granada
[22] Bhagwati Jagdish 2002. Patents and the Poor. Financial Times 16 September.

ONG ambientales, de desarrollo o humanitarias y las CTN. Sin embargo, en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales se constata un progresiva convergencia de intereses entre grupos empresariales, empresas transnacionales y ONG.

Entre los actores no hay que olvidar los organismos intergubernamentales, básicamente los del Sistema de Naciones Unidas y los de Bretton Woods, que son los que proveen el foro donde se concentran las políticas globales. La membresía de estas organizaciones está limitada a los estados y el proceso decisional descansa en los representantes de los gobiernos. Sin embargo el proceso decisional y la actitud de los representantes gubernamentales está siendo crecientemente influenciado por los grupos de presión y cabildeo mencionados, en particular los empresariales-financieros y las ONG. La concesión a ciertos grupos de presión de status de observadores en diferentes organizaciones intergubernamentales es una forma de legitimizar sus actividades políticas. Este grupo incluye además las instituciones representativas de formas de integración regional, como por ejemplo Comisión de La Unión Europea o de la Comunidad Andina.

Finalmente conviene hacer referencia a otros dos tipos de actores relevantes para el tema de este informe. El primero corresponde a organizaciones internacionales que si bien suelen incluirse entre las ONG, podrían calificarse de híbridas, dado que su membresía incluye representantes gubernamentales de ONG, de los ámbitos académicos y empresariales o financieros. Los ejemplos mas conocidos son la Unión Mundial para la Conservación (IUCN), la International Standards Organization (ISO) ambas de creciente importancia en los temas ambientales, otras son la IATA, la Cruz Roja Internacional, y el International Council of Scientific Union (ICSU).

El segundo tipo es una organización informal de creciente importancia en la política global, como por ejemplo el G7, el Grupo de los 77 y de los 24. La de más repercusiones y visibilidad es el G7 que, si bien se presenta como un grupo de consulta informal, adopta medidas económicas y financieras de corto plazo o define compromisos que tienen efectos globales afectando a todos los países.

En el debate sobre comercio internacional, medio ambiente y desarrollo sostenible las posiciones de los diferentes actores se mueven entre dos extremos: uno de ambientalismo extremo o máximo y otro de liberalismo ortodoxo o de *laissez faire* casi absoluto; estas posiciones responden a diferentes objetivos y estrategias de los actores, que en ciertos casos muestran en los últimos años creciente convergencia de intereses.

5. Diferentes objetivos en el Norte y en el Sur

Existe un amplio consenso de que los intereses proteccionistas encuentran en el tema ambiental una nueva forma para contrarrestar la eliminación y reducción de las barreras tradicionales al comercio, apartándose así de la normativa de la OMC en beneficio propio. Los países en desarrollo están particularmente preocupados por el posible uso de regulaciones ambientales, por parte del Norte, para la protección de su industria y bloquear así las exportaciones provenientes del Sur. El Sur nota con inquietud

que legítimas preocupaciones ambientales y su traducción en regulaciones ambientales están siendo conquistadas por intereses proteccionistas, y usadas para disfrazar barreras comerciales.

Lamentablemente en este debate los verdaderos objetivos del desarrollo están ausentes, la dinámica de la globalización es ignorada, y el problema en su totalidad viene reducido a una mera disputa ideológica y estéril entre ambientalismo extremo y el mas ortodoxo *laissez-faire,* teniendo como punto de referencia las funciones y el papel de la OMC. Confrontación en la cual ninguno de los contrincantes pareciera estar en posición de convencer el adversario.

Es necesario vincular más sistemáticamente aspectos económicos, comerciales y ambientales y no discutir su interrelación en abstracto, examinar estas interrelaciones en relación al desarrollo y la globalización, que son los contextos reales de los cuales tanto el comercio como el medio ambiente forman parte. Más específicamente, la interrelación entre comercio y medio ambiente debe ser examinada, en relación a su papel en las estrategias de desarrollo, su condicionamiento por diferentes dimensiones de la globalización, los mecanismos de gobernabilidad global y la cooperación internacional. Si este enfoque pudiera adoptarse resultaría evidente que muchos aspectos o dimensiones de la interrelación comercio-medio ambiente-desarrollo trascienden el ámbito del GATT-OMC.

Una breve reflexión revela que los beneficios y costos ambientales están distribuidos en forma muy desigual, algunos poseen las habilidades y capacidades para internalizar el máximo de los beneficios ambientales y externalizar los costos, mientras que una mayoría sufre los costos del deterioro ambiental y tiene escaso acceso a los beneficios que derivan del uso del medio ambiente y los sistemas naturales. Las desigualdades económicas y políticas y la mala distribución de la riqueza están en el origen de la sobre-explotación, el deterioro de zonas costeras debido a proyectos de turismo, el uso irracional e ineficiente de los recursos hídricos, el tráfico ilegal de especies etc. Costos y beneficios ambientales están desigualmente distribuidos entre pobres y ricos, entre países industrializados y países en desarrollo, unos gozan de sus beneficios y otros sufren sus rigideces o el deterioro de los mismos. Pobres y ricos sobreexplotan el medio natural, si bien por diferentes razones y con diferentes objetivos.

El ambientalismo extremo que prescribe la abstinencia material en el Sur a fin de asegurar que las futuras generaciones puedan disponer de las mismas opciones de bienestar que la presente generación es una visión del Norte que extrapola al mundo su niveles de bienestar, ignorando que la gran mayoría de la población mundial está aún lejos de alcanzar mínimos niveles de bienestar compatibles con principios éticos y de derechos humanos básicos y acordes con las posibilidades científicas, tecnológicas y económicas que ofrece el mundo contemporáneo. Con 1.3 mil millones de personas por debajo de línea de la pobreza, es decir con menos de US$ 1 per cápita al día, la abstinencia material, la reducción del crecimiento económico y en su caso extremo el crecimiento cero, implican congelar la situación presente y equivalen a preservar y sostener la pobreza.

En el Norte la calidad de vida es determinante en la percepción ambiental y está respaldada por la disposición a pagar por ello, posibilitada por los elevados niveles de ingreso per cápita de que gozan. Pero en el Sur el medio ambiente es lo que hay que utilizar para alcanzar el bienestar y un nivel mínimo de calidad de vida. De manera que si bien para el Norte es fácil colocar la protección y calidad del medio ambiente por encima del crecimiento económico, dado que elevados standards de vida han sido alcanzados y largamente superados, para el Sur las consideraciones de corto y mediano plazo de lucha cotidiana por la sobrevivencia dominan. En el Sur el medio ambiente es considerado como un sistema a ser utilizado para sobrevivir y crear valor para mejorar la calidad de vida y encauzar el desarrollo sostenible.

El horizonte temporal de los pobres es corto. El futuro se valoriza mucho menos que el presente, los pobres operan con una elevada tasa de descuento. Lo que es válido para los pobres lo es también para los países pobres donde la urgencia de solucionar problemas inmediatos de salud, alimentación, educación, empleo etc. confiere al presente un valor mucho mayor que al logro de futuras calidades ambientales vagamente definidas. El desarrollo sostenible implica sustentabilidad no sólo ecológica sino que económica, social, cultural y política, es un proceso dinámico que avanza gracias a la superación de una serie de *trade-offs* o soluciones negociadas sucesivas entre las diferentes dimensiones del desarrollo. En el corto y mediano plazo es imposible maximizar todas las variables del sistema: hay que priorizar, y elegir. Mayor equidad y erradicación de la pobreza son los objetivos prioritarios de desarrollo antes de que los temas de calidad de vida y calidad ambiental puedan ser adecuadamente abordados.

6. Convergencia de intereses entre grupos ambientales, industria y sindicatos de los países desarrollados

Otro aspecto a ser considerado en el debate es la creciente convergencia de intereses entre grupos ambientales y ciertos sectores industriales y sociales de los países industrializados. Por un lado, los grupos ambientales que compiten por recursos y socios encuentran en la industria un poderoso aliado que apoye sus posiciones y contribuya financieramente a sus campañas. Por el otro, los sectores comerciales e industriales encuentran que el ambientalismo les da mayor presencia entre la llamada sociedad civil, y les provee con argumentos morales y éticos que pueden ser empleados en sus presiones por mayor proteccionismo económico.

Esta convergencia de intereses que rompe la ya poco entusiasta y siempre ambigua alianza entre grupos ambientales del Norte y países en desarrollo,[23] se ilustra con múltiples ejemplos. Uno de los más claros quedó evidenciado en el conflicto atunero entre EE UU y México, en el cual los grupos ambientales-ecologistas, en particular WWF y Earth Island Institute aunaron esfuerzos con la H.J. Heinz/Star Kist.

En la implementación de la etiqueta "*dolphin-safe*", que curiosamente fue denunciada como un fraude por Greenpeace. H.J. Heinz Co/Star Kist es una de las

[23] James Gustave Speth, 1992: A Post-Rio Compact . Foreign Policy 88. (145)

mayores firmas procesadoras de alimentos y la mayor empresa mundial de enlatado de atún, controlando la totalidad del mercado norteamericano que consume un tercio de las capturas mundiales de atún.

La campaña de protección de los delfines del Earth Island Institute y el WWF demostró ser muy útil para la estrategia de mercado de Heinz/Star Kist, en realidad más orientada a la protección de la imagen y los intereses económicos de la empresa que a la protección de los delfines. La flota atunera norteamericana, de la cual una gran parte pertenece a Star Kist, fue considerada responsable por casi el 89% de las muertes de delfines ocurridas entre 1959 y 1990 en la región pesquera conocida como Eastern Tropical Pacific Ocean que se extiende desde México hasta Chile. En mayo de 1990, un mes después del anuncio de la puesta en práctica del etiquetaje "*dolphin safe*", la Star Kist solicitó al gobierno de los Estados Unidos que negociara los términos de acceso a la pesca en áreas donde las regulaciones eran menos severas, y subsidios para cubrir los costos de la relocalización de su flota en esas áreas.[24]

En Europa los grupos ambientales se unen a los agricultores franceses para combatir las importaciones de carne proveniente de los Estados Unidos y Canadá por provenir de ganado tratado con hormona de crecimiento bovino y para atacar el uso de organismos genéticamente modificados y productos que incorporen organismos genéticamente modificados, cuya mayor competitividad amenaza a la agricultura francesa.

La alianza entre sindicatos de la industria y grupos ambientales se materializa en los años previos a la frustrada reunión de Seattle, cuando se crea la Alliance for Sustainable Jobs and the Environment, con el concurso de mas de 200 organizaciones sindicales y grupos ambientales entre las que se cuentan: la Steelworkers of America (USWA), Friends of the Earth, Rainforest Action Network y Teamsters Union, y entre cuyos objetivos está el de asegurar que «*basic US standards of fair trade, environmental protection and worker's rights are on the table...* »[25] de las negociaciones multilaterales.

También se unen los grupos ambientales norteamericanos con las empresas y sindicatos de transportes que bloquean el paso a los Estados Unidos de los transportes provenientes de México, con el argumento que ese tráfico tiene efectos nocivos sobre el medio ambiente. Si bien no cabe duda que el tráfico de vehículos pesados (no sólo mexicanos) tiene efectos ambientales, lo que en realidad se está protegiendo es el mercado de transporte amenazado por el creciente tráfico proveniente de México, que se efectúa en vehículos y personal mexicano probablemente más barato.

Una alianza importante en especial desde la perspectiva de las negociaciones comerciales multilaterales es la lograda entre las grandes transnacionales de la farmoquímica y los gobiernos de los países desarrollados, que fue determinante en la negociación de ADPIC.

---

[24] Star Kist testimony before the US Congress , 3 may 1990 quoTE&D in: Greenpeace's Chronology relaTE&D to H.J. Heinz Company and ConsolidaTE&D Subsidiary Star Kist Seafood company, 19 August 1992

[25] Declaracion del co-chairman de la Alliance David Foster , Director de la USWA

En este contexto, no es de extrañar la desconfianza creciente de los países en desarrollo que ven a la OMC como el objetivo de los grupos de interés de los países desarrollados que tratan de explotar la OMC, e indirectamente el sistema de comercio de internacional, en beneficio propio recurriendo al falaz argumento de que sus causas están intrínsicamente vinculadas al comercio internacional.[26]

[26] Bhagwati Jagdish 2002. Patents and the Poor. Financial Times 16 September

III. DISPOSICIONES RELEVANTES SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA OMC[27]

Algunas disposiciones de la OMC son directamente aplicables a las cuestiones ambientales relacionadas con el comercio. Entre esas disposiciones cabe citar los principios no discriminatorios de trato de la nación más favorecida y trato nacional y determinados apartados del artículo XX del GATT, en que se afirma que la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales y la preservación de los vegetales, así como la conservación de los recursos naturales escasos.

Las cuestiones ambientales están también presentes en varios Acuerdos de la OMC, como por ejemplo el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, etc.

1. La discriminación

La piedra angular del régimen de comercio internacional regulado por la OMC es el principio de no discriminación de donde surge un primer conflicto con las políticas ambientales que son esencialmente discriminatorias.

El principio de no discriminación tiene dos componentes:

- la cláusula del **trato de la nación más favorecida (NMF)** figura en el artículo I del GATT, que regula el comercio de mercancías. También se especifica en el artículo II del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y en el artículo 4 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Según el artículo I del GATT, un Miembro de la OMC no puede tratar un producto de otro país de modo más favorable que los productos de otros Miembros de la OMC (excepto en determinadas circunstancias, como por ejemplo en el marco de acuerdos regionales de libre comercio o en caso de trato preferencial para las exportaciones de los países en desarrollo). Es decir, no puede haber discriminación entre los productos "similares" importados de diferentes interlocutores comerciales. El mismo principio se aplica a los servicios, aunque el AGCS permite que los Miembros se acojan a exenciones temporales con carácter excepcional.

  El trato NMF supone una situación de igualdad para todos los países Miembros. Todos ellos comparten las ventajas de cualquier medida que se adopte para reducir los obstáculos al comercio. El principio NMF asegura que los países en desarrollo y otros países con poco poder económico pueden beneficiarse libremente de las mejores condiciones comerciales con independencia del momento y el lugar en que se negocien.

[27] Véase www.wto.org.

- la **cláusula de trato nacional**, que implica igual trato para las mercancías y servicios extranjeros y nacionales, y que figura en el artículo III del GATT, en el artículo XVII del AGCS y en el artículo 3 del Acuerdo sobre los ADPIC.

  En el artículo III del GATT se establece que los productos importados en un mercado no deberán recibir un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional. Asimismo, en el artículo XVII del AGCS se establece un principio análogo para los servicios, aunque su aplicación es más limitada. Por último, en el artículo 3 del Acuerdo sobre los ADPIC se prevé también el trato nacional para la protección de la propiedad intelectual.

La no discriminación es el principio más importante en que se basan las normas del sistema multilateral de comercio. Tal principio impide el abuso de las políticas ambientales y su utilización como proteccionismo encubierto y asegura que las políticas nacionales de protección ambiental no hagan distinciones arbitrarias entre los productos extranjeros y los de origen nacional, o entre los productos importados de distintos interlocutores comerciales. En sentido estricto, las políticas no pueden establecer distinción entre productos "similares", es decir, productos que sean idénticos o equivalentes.

El conflicto principal surge por las diferencias sustanciales incorporadas en los principios y medidas comerciales que rigen el régimen de comercio internacional y aquellos incorporados en las medidas comerciales utilizadas con fines de política ambiental. Los grupos ambientales consideran que los principios no discriminatorios de la OMC limitan seriamente el uso de medidas y políticas comerciales restrictivas y son un serio obstáculo para lo que denominan "comercio ambientalmente sostenible"; sostienen que las reglas de la OMC limitan la posibilidad de los gobiernos para proteger los recursos localizados fuera de los límites de la nación y que por consiguiente impiden la implementación de medidas y acciones extraterritoriales para proteger los llamados bienes comunes globales.

El Acuerdo General permite algún tipo de discriminación, por ejemplo en relación a medidas y derechos compensatorios *(countervailing duties)* y derechos *anti dumping*, si estos se emplean para combatir el comercio y la competencia desleal, en este caso el artículo XX permite la discriminación así como también lo hace la cláusula de excepción sobre seguridad nacional. Sin embargo, la legalidad de la discriminación está sujeta a la consideración de diversos factores entre ellos: la magnitud del daño ambiental potencial, la amplitud y velocidad con que se produce, su reversibilidad o irreversibilidad, su ámbito (doméstico en el país de importación; transfronterizo; en un país extranjero; global; etc), la importancia económica, social y cultural del recurso afectado, la solidez de la valoración científica del daño y de la medida adoptada.

Uno de los principios subyacentes en el GATT es la preservación y el fortalecimiento de la soberanía nacional. Los autores del Acuerdo original del GATT estaban preocupados por maximizar la habilidad y capacidad de la autoridad de cada nación en el establecimiento de sus propias políticas económicas y sociales sin

interferencia de otras naciones. El Artículo 1, que incluye la cláusula de la Nación Mas Favorecida así como el Artículo III sobre Trato Nacional enfatizan los aspectos de soberanía económica prohibiendo en forma general las políticas comerciales discriminatorias y limitando las posibilidades de los gobiernos de transferir los costos de sus políticas económicas internas a otras naciones. Mas aún el GATT también limita la capacidad de una de las partes contratantes para interferir en los asuntos domésticos de otros Estados al prohibir que el acceso a su mercado sea condicionado a prácticas o valores domésticos. Por tanto, en conformidad con la OMC, un Estado no puede imponer restricciones a las importaciones de algún país simplemente porque esté en desacuerdo con sus sistemas educacional o de bienestar social, sus prácticas religiosas o sus percepciones ambientales.

Los países en desarrollo se oponen fuertemente a cualquier intento que debilite los principios de no discriminación incorporados en el régimen vigente de comercio internacional, permitirlo equivaldría a la aceptación del concepto de soberanía relativa posibilitando así acciones unilaterales y extraterritoriales.

2. Artículo X del GATT: transparencia

Conforme al artículo X del GATT, las leyes y los reglamentos relativos al comercio deben publicarse antes de ser aplicados. En relación al medio ambiente, los Miembros deberán aportar la mayor cantidad de información posible acerca de las políticas ambientales que han adoptado o las medidas que pudiesen tomar, cuando éstas tengan una repercusión significativa sobre el comercio.

3. Artículo XI del GATT: eliminación general de restricciones cuantitativas

El artículo XI del GATT prohíbe las restricciones cuantitativas del comercio con el fin de alentar a los Estados a transformarlas en aranceles aduaneros, que constituyen instrumentos más transparentes y distorsionan menos el comercio. Tal es el caso de las restricciones cuantitativas para fines ambientales, como las prohibiciones a la importación de ciertos productos, que son consideradas incompatibles con el GATT, y que han sido materia de numerosas controversias.

4. Mercancías: excepciones previstas en el artículo XX del GATT

Los párrafos b) y g) del artículo XX permiten a los Miembros adoptar medidas de política, que en condiciones normales serían incompatibles con el GATT, cuando sean "necesarias" para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales (lo que, en conjunto, puede considerarse el "medio ambiente"), o estén relacionadas con la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o el consumo nacionales. Sin embargo, el párrafo introductorio del artículo XX tiene por finalidad asegurar que las medidas incompatibles con el GATT no se plasmen en una discriminación arbitraria o injustificada ni constituyan proteccionismo encubierto.

5. Servicios: excepciones previstas en el artículo XIV de AGCS

Negociado durante la Ronda Uruguay de 1986-94, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) el párrafo b) permite a los Miembros de la OMC adoptar medidas de política que, en general, serían incompatibles con el AGCS, siempre que sean "necesarias para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales" (texto idéntico al del párrafo b) del artículo XX del GATT).Al igual que en el caso del GATT, esas disposiciones no deben dar por resultado la discriminación arbitraria o injustificada ni constituir proteccionismo encubierto.

6. El trato especial y diferenciado

Los Acuerdos de la OMC contienen disposiciones especiales que conceden derechos especiales a los países en desarrollo y brindan a los países desarrollados la posibilidad de otorgar un trato más favorable a los países en desarrollo que a los demás miembros de la OMC. Estas disposiciones especiales incluyen:

- períodos más prolongados para la aplicación de los acuerdos y los compromisos;
- medidas para aumentar las oportunidades comerciales de estos países;
- disposiciones que exigen a todos los Miembros de la OMC que salvaguarden los intereses comerciales de los países en desarrollo;
- y ayuda para que los países en desarrollo cuenten con la infraestructura necesaria para la labor de la OMC, puedan intervenir adecuadamente en el sistema de solución de diferencias y apliquen las normas técnicas.

7. Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio (OTC)

El Acuerdo sobre OTC, negociado durante la Ronda Uruguay, tiene como objetivo asegurar que los reglamentos técnicos y normas y sus procedimientos de prueba y certificación no constituyan obstáculos injustificados al comercio. En su preámbulo, reconoce los derechos de los países a adoptar las medidas de ese tipo que consideren adecuadas, por ejemplo para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, o para proteger el medio ambiente. Tanto las normas como los reglamentos técnicos se consideran requisitos técnicos del producto, pero se distinguen en lo siguiente:

- reglamentos técnicos: son obligatorios y es un documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados
- normas: no son obligatorias y es un documento aprobado por una institución reconocida

El objetivo principal del Acuerdo es garantizar que las especificaciones de productos (reglamentos técnicos y normas) y las medidas adoptadas por los Miembros

para asegurar el cumplimiento de dichas especificaciones (procedimientos de evaluación de la conformidad), no crean obstáculos innecesarios al comercio internacional. Por otra parte, los reglamentos técnicos sólo pueden elaborarse para objetivos legítimos, que incluyen la protección de la salud o seguridad humanas, la vida o la salud animal o vegetal o el medio ambiente. Sin embargo, el Acuerdo no considera que esos objetivos legítimos sean exhaustivos y, por consiguiente, otros objetivos también podrían considerarse legítimos.

8. El Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF)

El Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre MSF contiene disposiciones para asegurar la inocuidad de los alimentos y proteger la salud y la seguridad de las personas y los animales y para preservar los vegetales.

En él se reconocen los derechos de los Miembros a adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias, pero se establece que tales medidas han de basarse en principios científicos, no deben constituir obstáculos innecesarios al comercio y no deben discriminar de manera arbitraria o injustificable entre Miembros en que prevalezcan condiciones similares. En el Acuerdo se insta a los Miembros a adaptar sus medidas sanitarias y fitosanitarias a las características de las zonas (regiones, países o partes de países) de origen de sus importaciones.

La formulación de medidas sanitarias y fitosanitarias debe basarse en normas, directrices y recomendaciones internacionales elaboradas por organizaciones internacionales, tales como Comisión del Codex Alimentarius FAO/OMS para la seguridad alimentaria, la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) para la salud animal, y la Convención Internacional de protección Fitosanitaria (IPPC) para la salud de las plantas. Al Gobierno que escoja una norma que exceda las directrices internacionales le corresponde la carga de la prueba, es decir que la regulación es necesaria y tiene base científica.

El Acuerdo MSF, que resulta complementario del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, permite a los Miembros adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias por motivos ambientales, pero con sujeción a requisitos tales como la evaluación de los riesgos, la no discriminación y la transparencia.

9. El acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC)

El Acuerdo sobre ADPIC fue adoptado con la creación de la OMC, su objetivo principal es promover una protección eficaz y adecuada de los derechos de propiedad intelectual y hace referencia explícita al medio ambiente en su sección 5, relativa a las patentes. En los párrafos 2 y 3 del artículo 27 de la sección 5 el Acuerdo establece que los Miembros podrán excluir de la patentabilidad determinadas invenciones:

- **Para proteger la salud o la vida de las personas o de los animales o para preservar los vegetales, o para evitar daños graves al medio ambiente**: un

Miembro puede excluir una invención de la patentabilidad si considera que su explotación ha de impedirse (dentro de su territorio) para cumplir esos objetivos.

- **Las plantas y los animales**, excepto los microorganismos y los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas o animales. Las obtenciones vegetales se protegerán mediante patentes, mediante un sistema eficaz especialmente creado al efecto ("sui generis"), o mediante una combinación de ambos. En otro caso, las plantas y los animales no deben ser objeto de protección mediante patente.

El Acuerdo sobre los ADPIC permite a los Miembros denegar la patente de invenciones que puedan poner en peligro el medio ambiente (siempre que su explotación comercial se prohíba como condición necesaria para la protección del medio ambiente). También pueden excluir de la patentabilidad las plantas o los animales por razones éticas o de otro tipo, con sujeción a las condiciones expuestas anteriormente.

10. El acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias

El Acuerdo sobre Subvenciones de la Ronda Uruguay se aplica a los productos no agrícolas y tiene por finalidad regular la utilización de subvenciones, algunas de las cuales permite, en particular, las denominadas "no recurribles".

Entre las subvenciones no recurribles mencionadas en el artículo 8 figuran las utilizadas para promover la adaptación de instalaciones existentes a nuevas exigencias ambientales impuestas mediante leyes o reglamentos que supongan mayores obligaciones o una mayor carga financiera para las empresas (art.8.2c). Sin embargo, la concesión de esas subvenciones está sujeta a determinadas condiciones.

Puesto que las subvenciones están permitidas y son "no recurribles", los gobiernos pueden adoptar medidas que resulten beneficiosas para el país o para determinadas comunidades dentro del país, pero que impondrán costos a las distintas empresas. (En términos técnicos, los gobiernos pueden aprovechar las "externalidades ambientales positivas" cuando se produzcan.)

11. El acuerdo sobre la agricultura

Adoptado durante la Ronda Uruguay, el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC tiene como objetivo reformar el comercio de productos agropecuarios y constituir una base para la adopción de políticas orientadas al mercado. En su preámbulo, el Acuerdo reitera el compromiso de los Miembros de reformar la agricultura de forma que se proteja el medio ambiente.

En virtud del Acuerdo, se permiten y se excluyen de los compromisos de reducción las medidas de ayuda interna con efectos mínimos en el comercio (conocidas como políticas de la "caja verde"). Entre ellas figuran los gastos realizados en el marco de programas ambientales, siempre que cumplan determinadas condiciones. También en este caso, la exención permite a los gobiernos aprovechar las "externalidades ambientales positivas".

12. Decisiones aplicables

Al finalizar la **Ronda Uruguay** se adoptaron dos decisiones ministeriales relativas a cuestiones ambientales.

Mediante la **Decisión sobre comercio y medio ambiente** adoptada por los Ministros se creó el Comité de Comercio y Medio Ambiente con el objetivo de lograr que el comercio internacional y las políticas ambientales se apoyasen mutuamente. La Decisión contiene el programa de trabajo del Comité.

Los Ministros adoptaron también una **Decisión sobre el comercio de servicios y el medio ambiente**, en la que se pide al Comité que haga un examen y presente un informe sobre la relación entre el comercio de servicios y el medio ambiente, incluida la cuestión del desarrollo sostenible, con objeto de determinar la necesidad de introducir modificaciones en el artículo XIV del AGCS. El Comité ha incluido esa cuestión en su programa de trabajo.

13. Declaración Ministerial de Doha[28]

La Declaración de la Cuarta Conferencia Ministerial, celebrada en Doha, Qatar en noviembre de 2001, contiene el mandato para las negociaciones sobre una serie de cuestiones, incluyendo de manera muy explícita las ambientales y el desarrollo sostenible, tal como se describe a continuación:

En el **párrafo 6** del preámbulo de la declaración se especifica que: *"Reafirmamos decididamente nuestro compromiso con el objetivo del desarrollo sostenible, enunciado en el preámbulo del Acuerdo de Marrakech. Estamos convencidos de que los objetivos de respaldar y salvaguardar un sistema multilateral de comercio abierto y no discriminatorio y de actuar para* ***la protección del medio ambiente*** *y la* ***promoción del desarrollo sostenible*** *pueden y deben apoyarse mutuamente. Tomamos nota de los esfuerzos de los Miembros por realizar, sobre una base voluntaria, evaluaciones ambientales a nivel nacional de las políticas comerciales. Reconocemos que, en virtud de las normas de la OMC, no deberá impedirse a ningún país que adopte medidas para la protección de la salud y la vida de las personas y los animales o la preservación de los vegetales, o para la protección del medio ambiente, a los niveles que considere apropiados, a reserva de la prescripción de que esas medidas no se apliquen de manera que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta del comercio internacional, y de que en lo demás sean conformes a las disposiciones de los Acuerdos de la OMC. Acogemos favorablemente la continuación de la cooperación con el PNUMA y otras organizaciones intergubernamentales que se ocupan del medio ambiente. Alentamos los esfuerzos destinados a promover la cooperación entre la OMC y las organizaciones internacionales pertinentes que se ocupan del medio ambiente y del*

[28] Véase www.wto.org

desarrollo, especialmente en la preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible que se celebrará en Johannesburgo, Sudáfrica, en septiembre de 2002."

Por otra parte, **el párrafo 51** especifica que: *"El Comité de Comercio y Desarrollo y el Comité de Comercio y Medio Ambiente actuarán, cada uno en el marco de su respectivo mandato, como foro para identificar y debatir los aspectos de las negociaciones relacionados con el desarrollo y el medio ambiente, a fin de contribuir al logro del objetivo de hacer que en las negociaciones se refleje de manera adecuada el **desarrollo sostenible**".*

Celebración de negociaciones inmediatas en los siguientes temas:

Acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMAS): los Ministros acordaron celebrar negociaciones sobre la relación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.

Intercambios de información: los Ministros convinieron en negociar procedimientos para el intercambio de informaciones periódicas entre secretarías de acuerdos multilaterales sobre medio ambiente y la OMC. Actualmente, el Comité de Comercio y Medio Ambiente organiza una reunión informativa con las secretarías de diferentes AMUMA una o dos veces por año para examinar las disposiciones de esos AMUMA concernientes al comercio así como sus mecanismos de solución de diferencias. Los nuevos procedimientos de intercambio de información podrían tener como efecto ampliar el ámbito de la cooperación actual.

Condición de observador. de forma general, la concesión de la condición de observador ante la OMC a otras organizaciones gubernamentales internacionales está actualmente bloqueada por razones políticas. En el propio Comité de Comercio y Medio Ambiente existen siete peticiones en suspenso, comprendida una de un acuerdo sobre medio ambiente multilateral. Por este motivo, los Ministros encargaron al Comité la elaboración de criterios objetivos concernientes a la condición de observador.

Obstáculos al comercio de bienes y servicios ambientales. los Ministros convinieron asimismo en celebrar negociaciones sobre las reducciones o la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ecológicos.

Subvenciones a la pesca. los Ministros convinieron en aclarar y mejorar las disciplinas de la OMC con respecto a las subvenciones a la pesca. La cuestión de las subvenciones a la pesca ha sido estudiada en el Comité de Comercio y Medio Ambiente durante varios años. Algunos estudios demuestran que esas subvenciones pueden ser perjudiciales para el medio ambiente si, como resultado, existe un número excesivo de pescadores en relación con el número de peces.

Trabajos del Comité de Comercio y Medio Ambiente

Los Ministros dieron instrucciones al Comité de Comercio y Medio Ambiente para que se concediese una atención especial a las siguientes esferas como parte de sus trabajos en curso:

Efecto de las medidas ambientales en el acceso a los mercados, especialmente para los países en desarrollo. El respeto de las prescripciones en materia de medio ambiente puede constituir una pesada carga para los exportadores, por ejemplo, cuando éstos deseen vender sus productos en un país que requiere embalaje reciclable. No se trata de eliminar las prescripciones ambientales sino de lograr un equilibrio adecuado entre los objetivos comerciales y ambientales.

Triple ganancia: cuando la eliminación o la reducción de las restricciones y las distorsiones de los intercambios comerciales beneficia tanto al comercio, al medio ambiente como al desarrollo. Los Miembros de la OMC reconocen que la eliminación de las restricciones y las distorsiones de los intercambios comerciales puede beneficiar a la vez al sistema comercial multilateral y al medio ambiente. Éste es especialmente el caso en lo que respecta a la eliminación de los derechos de aduana elevados, la progresividad arancelaria, las restricciones a la exportación, las subvenciones y los obstáculos no arancelarios. Podrían obtenerse beneficios, por ejemplo en el sector agropecuario, la pesca, la energía, la silvicultura, los metales no ferrosos, los textiles y el vestido, el cuero y los servicios ambientales.

Propiedad intelectual. Los Miembros de la OMC reconocen que el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) desempeña un cometido esencial en lo que respecta a la ayuda a los países a fin de obtener acceso a tecnología y productos ecológicamente racionales y a la transferencia de tecnología en esta esfera. En el párrafo 19 de la Declaración Ministerial, se asigna al Consejo de los ADPIC la tarea de continuar aclarando la relación entre el Acuerdo sobre los ADPIC y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Los Ministros también encomiendan al Comité de Comercio y Medio Ambiente que continúe examinando las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre los ADPIC.

Prescripciones en materia de etiquetado ambiental. El Comité de Comercio y Medio Ambiente tiene a su cargo el examen de las repercusiones del etiquetado ecológico sobre el comercio y la cuestión de saber si las normas actuales de la OMC constituyen un obstáculo a las políticas de etiquetado ecológico. Deliberaciones paralelas deben tener lugar en el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (COTC). Como ejemplos de etiquetado ecológico cabe citar el "Angel Azul" en Alemania y el "Cisne Nórdico" en Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, que indican que los productos responden a normas ambientales específicas.

En todos los casos: al trabajar sobre estas cuestiones (acceso a los mercados, "triple ganancia", propiedad intelectual y etiquetado ecológico), el Comité de Comercio y Medio Ambiente deberá identificar las normas de la OMC que han de ser aclaradas.

General. Los Ministros reconocen la importancia de los programas de asistencia técnica y creación de capacidad en la esfera del comercio y el medio ambiente para los países en desarrollo. Asimismo alientan a los Miembros a compartir sus conocimientos prácticos y su experiencia en los exámenes medio ambientales a nivel nacional.

El Trato Especial y Diferenciado En la Declaración de Doha, los gobiernos de los países Miembros convienen en examinar todas las disposiciones sobre el trato especial y diferenciado con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas. Más concretamente, la Declaración (junto con la Decisión sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación) prescribe al Comité de Comercio y Desarrollo que identifique cuáles de esas disposiciones en materia de trato especial y diferenciado son obligatorias y a que considere las repercusiones que tendría el hacer obligatorias las que actualmente no son vinculantes. La Decisión sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación dispone que el Comité formule sus recomendaciones al Consejo General antes de julio de 2002.

Fechas clave. Informes del Comité a los Ministros: Quinta Conferencia Ministerial, 2003 (en México)

Balance de las negociaciones: Quinta Conferencia Ministerial, 2003 **(en México)**

Fecha límite para las negociaciones: 1 de enero de 2005, a más tardar, parte de un compromiso único.

IV. DEBATES EN LA OMC SOBRE COMERCIO, DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE

La decisión sobre Comercio y Medio Ambiente[29] adoptada por la Conferencia Ministerial de Marrakesh requirió del Consejo General de la OMC el establecimiento de un Comité sobre Comercio y Medio Ambiente (CTE en sus siglas en inglés) con la tarea de identificar las interrelaciones entre medidas comerciales y medidas ambientales a fin de promover el desarrollo sostenible y hacer recomendaciones adecuadas en el caso de eventuales modificaciones de las disposiciones del sistema multilateral de comercio que pudieran ser necesarias, siempre que ellas sean compatibles con la naturaleza abierta, equitativa y no discriminatoria del sistema.

Respecto de las vinculaciones entre las agendas multilaterales ambientales y comerciales, algunos miembros creen que la discusión de las relaciones comercio medio ambiente debería trasladarse al "*mainstream*" del debate y la negociación, mientras que otros consideran que debe seguir concentrada en el CTE. De hecho, la relación entre medio ambiente y comercio es discutida en diversos cuerpos o acuerdos de la OMC tales como: los Acuerdos sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (AOTC) y sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF), en los comités de Agricultura, en el consejo del ADPIC, mientras que el tema de los servicios ambientales es debatido en el marco del GATS. Algunos temas caen bajo las disposiciones de más de uno de los Acuerdos de la OMC, como el de los organismos genéticamente modificados que cae en el Acuerdo AOTC por lo que concierne el etiquetaje pero también en el AMSF y ADPIC, -patentamiento sobre organismos vivos- o podría ser considerado de responsabilidad del CTE, dado que se trata de un tema de vínculos entre el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad y la OMC.

El problema fundamental que divide a grupos ambientales de economistas y políticos, es que la piedra angular del régimen de comercio internacional es la no discriminación, en circunstancias que la ideología ambientalista aboga por la discriminación, la prohibición, y el control individualizado como instrumento de política. Por ejemplo, en los asuntos que interesan a la Unión Europea se topa en el tema de las medidas basadas en procesos y métodos de producción no relacionados con el producto, fundamental para los grupos ambientales, ya que ello permite discriminar sobre la base de los procesos y métodos de producción y aún la gestión ambiental de los países exportadores. Sin embargo en toda la historia del GATT-OMC, la única discriminación aceptable es en base a productos no similares (*non like products*).

1. El concepto del "producto similar"

La definición de lo que constituye un "producto similar" ha sido uno de los problemas más controvertidos en el debate sobre comercio y medio ambiente en la OMC, porque la discriminación solo se prohíbe entre productos similares. Con ello no se

[29] GATT-WTO 1994. MTN.TNC/45(MIN), 6 May.

permitiría la distinción de los productos sobre la base de los procesos y métodos de producción.

La cláusula de la Nación Más Favorecida (MFN) obliga a los países miembros a otorgar el mismo trato a todos los productos importados similares y el principio de Trato Nacional obliga a los países a conceder a los productos importados un trato igual al concedido a los productos similares de origen doméstico. Según el Artículo III, la similitud de los productos está determinada por la calidad, características y desempeño del producto, y habitualmente ha sido evaluada en base a las características físicas del producto, su uso final, la clasificación aduanera, su competitividad con otros, la sustituibilidad. etc.

El tema de debate es si esta similitud se debe determinar exclusivamente en función de las características finales del producto y su desempeño en la satisfacción de sus funciones o si se deberían o no considerar también los procesos mediante los cuales son producidos. En este último caso existen dos posibilidades:

i.) que diferentes procesos y métodos de producción se reflejen en las características y performances del producto final (*product related PPMs)*, y

ii.) que diferentes procesos y métodos de producción no se reflejen en las características y performances del producto final (*non-product related PPMs).* Los grupos ambientales quieren que el concepto de similitud se extienda a los *non-product related PPMs,* es decir productos con las mismas características e igual desempeño pero producidos con métodos y procesos distintos. Los contrarios a esa posición argumentan que si, con el propósito de determinar su similitud, los productos pueden ser diferenciados en función de *no-product related PPMs*, se convertiría a la OMC en un organismo internacional llamado a arbitrar una gama amplísima de productos diferenciados por sus "*trade related*" diferencias ambientales, sociales, económicas, laborales, políticas o religiosas. Esto socavaría el funcionamiento del sistema multilateral, y la esencia misma del sistema mundial de comercio, ya que equivaldría a prácticamente anular el principio del trato nacional.

La definición tradicional de la norma de producto (*product standard*) ha sido ampliada en la Ronda Uruguay y, tal como se incluye en el Acuerdo AOTC, cubre también los procesos y métodos de producción relacionados con el producto. Por consiguiente los PPMs, y las normas que se aplican durante la producción o con anterioridad a la colocación en el mercado de un producto específico y que afectan las características del producto o su calidad y desempeño, estarían cubiertas por las disposiciones del Acuerdo.

Los grupos ambientales y algunos países industrializados ejercen fuertes presiones para ampliar aún más el alcance del concepto de PPMs y promueven un falso debate sobre si las normas sobre PPMs que no afectan el producto son consistentes con las disposiciones del Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio. Sin embargo la revisión de la historia del GATT y de la OMC revela que la expresión "relacionado" se

refiere al hecho que el proceso tiene que afectar la calidad y el desempeño de los productos, por lo tanto normas sobre procesos y métodos de producción sólo son permitidos en la medida que afectan la calidad del producto o el desempeño de las funciones para las cuales dicho producto ha sido creado.

Para los países en desarrollo ha sido, y es, objeto de gran preocupación el observar que aún cuando medidas comerciales restrictivas basadas en PPMs no se justifican bajo ninguno de los acuerdos de la OMC, ellas están prácticamente siendo aplicadas, o su aplicación esta considerada para un futuro próximo por algunos países desarrollados (por ejemplo, la propuesta de la UE de prohibir la importación de maderas tropicales provenientes de países que no siguen prácticas de "gestión forestal sostenible"; la propuesta para restringir la importación de pieles cuando los animales han sido cazados mediante trampas etc.).

2. El eco-etiquetado

La discusión se centra en la preocupación de que los programas de etiquetado ecológico basados en procesos y métodos de producción no relacionados con el producto final, tengan un impacto negativo para las exportaciones de los países en desarrollo.

En teoría el eco-etiquetado es un instrumento de mercado para la internalización de los costos ambientales que no establece ningún requisito vinculante ni prohibición alguna. Por lo general son esquemas voluntarios y de carácter nacional. Sin embargo el eco-etiquetado puede constituirse en una barrera al comercio dependiendo de cual es el verdadero objetivo de su adopción, de como se formulan los criterios que lo sustentan y de como se pone en práctica.

El eco-etiquetado, es uno de los temas más controvertidos en el debate sobre medidas ambientales y efectos sobre el comercio internacional. Los esquemas de eco-etiquetado que motivan más preocupación y controversia son los basadas en el ciclo de vida del producto. El análisis del ciclo de vida del producto examina las impactos ambientales que se generan desde la fase de extracción o producción de las materias primas, su transformación y manufactura, para obtener un bien de consumo final o intermedio hasta su uso, y descarte. Es decir involucra el proceso de producción del producto. Si bien la práctica del GATT-OMC considera que los procesos y métodos de producción que se reflejan en características y desempeño del producto final caen dentro de los alcances y disposiciones del Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio. No hay acuerdo si también caen aquellos procesos y métodos de producción que no se reflejan en, o no afectan las características y desempeño del producto.

Por otra parte no existen garantías que un esquema de eco-etiquetado basado en el ciclo de vida del producto se limite exclusivamente a características o condiciones estrictamente ambientales, y que no se extiendan a otros factores, como los laborales con los cuales se podría eventualmente determinar una vinculación ambiental (por ejemplo condiciones de trabajo). Este temor que se acrecienta cuando se observa en algunos países campañas en pro de etiquetas que señalen si los productos son confeccionados con la participación de mano de obra infantil.

El debate respecto a los procesos y métodos de producción relacionados con el producto es determinante para el del eco-etiquetado y evidencia las diferentes posiciones de los países miembros: por un lado los países desarrollados y los grupos ambientales quisieran que los esquemas de eco-etiquetado estuvieran cubiertos y fueran consistentes con el AOTC, de hecho la posición ambientalista más extrema sostiene que ya lo son. Para apoyar esta posición argumentan que si bien el Acuerdo AOTC no hace referencia explicita al problema, si lo hace el Anexo 1 sobre el Código de Buenas Prácticas que se refiere, en opinión de los que sostienen esta posición, a todo tipo de normas, incluyendo los sistemas de eco-etiquetado.

Una posición mas prudente opina que podría interpretarse que el AOTC incluye ciertos tipos de normas basados en *non–related PPMs,* como los programas voluntarios de eco-etiquetado, siempre y cuando dichos programas se hayan elaborado y se apliquen conforme con guías multilaterales aceptadas y consistentes con las obligaciones básicas del GATT y del Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio. Esta posición sugiere que las normas ISO 14000 sobre ecoetiquetado podrían ser usadas para estos fines, lo que es resistido por los países en desarrollo, y también por otros, sobre todo por los sesgos de la ISO, su carácter no participativo, no transparente y no democrático, el fuerte control que tienen en ISO las transnacionales, la casi total ausencia de países en desarrollo en el ISO Technical Committee 207 on Environmental Management y el hecho que las decisiones de ISO no se adoptan por consenso.

El Párrafo 32 (iii) de la Declaración de Doha es un mandato para que el CTE preste especial atención al tema del etiquetado con fines ambientales. Pero, como se ha visto, el CTE ha examinado este tema desde prácticamente su creación sin llegar a conclusiones claras ni menos aún a recomendaciones específicas al respecto. En realidad, el tema el eco-etiquetado es parte de uno más amplio cual es el del etiquetado y la normalización, que se complica cada vez más por nuevas exigencias, como por ejemplo las creadas por la entrada en el comercio internacional de organismos genéticamente modificados. En el período post-Doha, el Comité sobre Comercio y Medio Ambiente ha de hecho traspasado el tema al Comité sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (AOTC).

3. Medidas comerciales adoptadas de conformidad con los Acuerdos Multilaterales sobre El Medio Ambiente (AMUMAS)

Si bien se reconoce que debe existir una relación armónica entre los AMUMAS y el sistema de comercio multilateral, no hay acuerdo acerca de la necesidad o no de modificar o reinterpretar las normas de la OMC con el fin de prevenir conflictos entre estos dos instrumentos jurídicos.

De los cerca de 200 acuerdos internacionales ambientales, unos 25 acuerdos multilaterales contienen disposiciones relacionadas con el comercio. A pesar de que ninguno de los acuerdos multilaterales ambientales que incluyen disposiciones de tipo comercial ha sido objeto de recusación en el GATT-OMC, existe la impresión, mas o menos generalizada, de que existen posibilidades latentes de conflicto dado que los

AMUMAs y los acuerdos GATT-OMC han evolucionado por vías totalmente separadas, sin que ninguno de ellos haga referencias explícitas a sus mutuas relaciones.

Los acuerdos multilaterales ambientales no han sido diseñados ni negociados tomando en cuenta las obligaciones del sistema de comercio internacional. Esas negociaciones fueron llevadas a cabo por personas e instituciones totalmente diferentes, a menudo ignorantes de la existencia de un régimen de comercio internacional reglamentado como el existente. En realidad, frente a la necesidad de hacer frente a los problemas ambientales de orden global y partiendo del supuesto que una gestión global y soluciones multilaterales eran las mejores alternativas, el problema se centró, en cada caso, en decidir que tipo de medida o instrumento podría ser el mas efectivo para abordar problemas muy específicos o puntuales tales como: adecuación, cumplimiento, no participación, efectividad, etc.

Las provisiones de tipo comercial contenidas en los AMUMAs, tienen dos tipos de objetivos: a) controlar el comercio en aquellos casos que es considerado negativo para el medio ambiente, el sistema natural o la diversidad biológica; y b) como mecanismo de ejecución y de defensa del tratado a fin de impedir que éste sea debilitado por las acciones o la conducta de los países no miembros del mismo.

El problema es saber si la aplicación de las medidas comerciales de los AMUMAs infringen las disposiciones del sistema internacional de comercio regulado por los acuerdos y disposiciones del GATT-OMC. Los posibles conflictos se plantean principalmente en relación a:

- Los Artículos I y III sobre la cláusula de la Nación más Favorecida (MFN) y Trato Nacional del GATT, que prohiben la discriminación entre productos similares producidos por diferentes países miembros del Acuerdo o entre productos similares nacionales e importados. De los AMUMAs más importantes hay tres que explícitamente incluyen la discriminación como medida comercial punitiva; ellos son el Protocolo de Montreal, El Convenio de Basilea y el CITES.
- El Artículo XI sobre Eliminación de Restricciones Cuantitativas, los tres AMUMAs citados en el punto anterior imponen restricciones comerciales de tipo cuantitativo.

Los AMUMAs imponen a sus respectivas partes contratantes una serie de obligaciones bajo la perspectiva de poder controlar el comercio en dos formas: prohibiciones de exportaciones y/o importaciones, y obligaciones que permitan exportaciones e importaciones en base a licencias y "consentimiento informado previo" con el país importador antes que se inicie la exportación. Las licencias de exportación/importación están permitidas por el GATT si ellas se aplican en forma compatible con las disposiciones del GATT (Artículo XI), ellas pueden también justificarse en base a las disposiciones del Artículo XX y sus incisos (b) y (g) si ellas se relacionan con la conservación de recursos naturales extinguibles o son necesarias para la protección de la salud y la vida humana y animal.

Los grupos ambientales de los países industrializados sostienen enfáticamente que el Artículo XX del GATT debe ser revisado a fin de permitir a los países de imponer restricciones comerciales con fines conservacionistas, con el argumento de que la biósfera es un ecosistema único compartido por toda la humanidad y que en esta perspectiva el concepto de soberanía es un concepto obsoleto.

Sin embargo, son muchos los que opinan que el Artículo XX no es tan restrictivo como argumentan los grupos ambientales. En efecto, una revisión cuidadosa del mismo, de los alcances de sus disposiciones y de la forma como ha sido interpretado en diferentes paneles y órganos de apelación, pareciera indicar que incluye dimensiones ambientales tales como la conservación de los recursos naturales y ambientales, la protección de los organismos vivos, así como la protección de los llamados bienes globales comunes como la atmósfera y la capa estratosférica de ozono. Las interpretaciones reciente revelan una gran flexibilidad y liberalidad en la interpretación del Artículo XX, que, a decir de muchos, habrían en realidad debilitado las disciplinas originales al apartarse del espíritu y las intenciones de los autores del artículo. Cualquier intento de modificar el artículo XX para subordinar objetivos económicos a demandas y valores ambientales es rechazado por los países en desarrollo por considerar que implican la distorsión de los objetivos, el ámbito, las funciones y el papel de la OMC, debilitando el sistema de comercio internacional y las posiciones de los países en desarrollo.

La revisión de los argumentos esgrimidos por las diferentes posiciones en este debate, sobre todo en el seno del comité de la OMC sobre comercio y ambiente (CTE), sugiere la existencia de tres enfoques:

- **Un enfoque *ex-ante* o pro ambientalista**, parte de punto de vista de que es conveniente proporcionar un amplio grado de previsibilidad y seguridad a los negociadores de los AMUMAs en relación al tipo de disposiciones comerciales compatibles con los principios, objetivos, reglas y regulaciones del GATT-OMC. Los partidarios de este enfoque consideran que el mismo permitiría mejorar sustancialmente la efectividad ambiental de los acuerdos ambientales multilaterales. Pero ello requeriría definir las condiciones para el uso de medidas comerciales por los acuerdos ambientales multilaterales de manera que ellos no puedan ser recusados en el ámbito GATT-OMC. Esta posición implica serias modificaciones del GATT-OMC y el debate se centra en una propuesta de la Unión Europea sobre la modificación del Artículo XX tendiente a incluir medidas comerciales que tomen en cuenta a los AMUMAs. Algunos expertos consideran que el enfoque *ex ante* equivale a la concesión, a los negociadores de los acuerdos ambientales multilaterales, de un cheque en blanco para el uso de medidas comerciales sea o no el comercio la causa del problema ambiental.

- **Un enfoque *ex- post* o pro comercio** enfatiza que la liberalización del comercio es el principal objetivo de la OMC, y aún cuando aceptan considerar el caso de las medidas comerciales de los AMUMA opinan que ellas deberían ser lo menos restrictivas posibles. En este enfoque cada problema sería examinado caso por

caso y se opone a cualquier modificación del Artículo XX ya que considera que ampliar el ámbito en el cual se pueden aplicar medidas restrictivas al comercio favorece el proteccionismo, en particular facilita el proteccionismo "oculto" o disfrazado de medidas ambientales, lo que se aparta de los principios básicos del GATT-OMC y afecta en particular a los países miembros del GATT-OMC que no lo son de algún AMUMA.

- **Un enfoque de *status-quo* o pro desarrollo,** se basa en el argumento de que el sistema actual GATT-OMC cubre ya un ámbito adecuado que permite considerar las medidas comerciales incorporadas o dispuestas en los acuerdos ambientales multilaterales. Este grupo de países[30] considera que las medidas comerciales restrictivas constituyen una componente de un conjunto amplio de medidas que incluye también medidas positivas como mejora del acceso a los mercados, reducciones arancelarias eliminación de barreras al comercio, cooperación, capacitación, etc. Los partidarios de este enfoque estiman, que el artículo XX cubre ampliamente cualquier tipo de medida comercial que pueda ser aplicada en virtud de diferentes acuerdos ambientales multilaterales y que por consiguiente no sería necesaria ninguna revisión ni menos aún enmiendas al régimen GATT-OMC.

En general los países en desarrollo respaldan una propuesta de Argentina[31] en el sentido que las negociaciones deben limitarse a las medidas comerciales específicas de los AMUMAs y excluir todas aquellas medidas que no son obligatorias, no implican obligaciones comerciales y no son obligaciones específicamente comerciales de los AMUMA en vigor (la U.E. y Japón consideran que no debe limitarse a los AMUMAs en vigor). Además, la posición Argentina sostiene que cualquier clarificación de las relaciones OMC/AMUMAs no se aplicaría a los países que no son miembros del AMUMA en cuestión.

En principio esta posición dejaría fuera de la negociación el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad. Los países no signatarios del Protocolo tendrían pleno derecho a oponerse a las medidas adoptadas en conformidad con el Protocolo por considerar que ellas violarían el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC. La no aplicación de cualquier clarificación a los países no miembros del AMUMA implica que, en el caso de surgir un conflicto entre las obligaciones comerciales específicas de un AMUMA y las disposiciones del GATT-OMC cualquier acuerdo / clarificación que implique una excepción al cumplimiento de las obligaciones de la OMC, se aplicaría sólo a aquellos miembros de la OMC que son además partes del AMUMA en cuestión, mientras que los no miembros del AMUMA gozarían de derechos más amplios, dado que no se verían afectados por el resultado de la negociación.

En el debate actual pareciera darse una tendencia a una alternativa intermedia entre la posición *ex post* y la *statu quo*, con un perspectiva de tender a limitar el uso de medidas comerciales restrictivas en los AMUMAs, en el sentido que ellas deberían reunir una serie de condiciones o responder a una serie de criterios típicos del sistema

[30] Incluye entre otros Egipto, India Nigeria, México
[31] Ver WTO-CTE: Argentina Paper TN/TE/W/2

internacional de comercio como ser que: sean lo menos restrictivas posibles, se demuestre la necesidad de las mismas, se basen en criterios científicos, no sean discriminatorias, etc.

4. Los bienes y servicios ambientales

Las negociaciones sobre la liberalización del comercio de bienes y servicios ambientales generan una serie de cuestionamientos sobre los objetivos que los países de la región deberían perseguir, sobre todo en vista de que son importadores netos y que las definiciones de bienes y servicios ambientales en las negociaciones no está clara y no incluyen algunos segmentos que podrían ser de interés

En efecto, no existe una definición aceptada de bienes y servicios ambientales, se suele hacer referencia a una industria ambiental cuyos límites han sido mal definidos y que incluye una cantidad heterogénea de bienes, productos, aparatos de medición y vigilancia, herramientas, procesos tecnológicos, infraestructura y servicios que se utilizan en la gestión del medio ambiente o que permiten formas de producción y consumo poco agresivas con el medio ambiente.[32]

Cierta confusión surge del hecho que tradicionalmente las expresiones servicios ambientales y ecológicos se han empleado para designar algunos beneficios que provee el sistema natural y que no son susceptibles de apropiación y comercio, lo que por consiguiente implica que para ellos no existe un mercado y las señales económicas tradicionales, vía precios, no existen. Este es el caso del los beneficios que derivan del ciclo hidrológico y la diversidad biológica, de las funciones del suelo, y la función de sumidero, la capacidad asimilación y la regenerativa, los valores éticos y estéticos etc. A ellas es preferible referirse como funciones ambientales[33] y reservar el término servicios ambientales para referirse a aquellas actividades económicas que proveen o consumen servicios económicos necesarios para tratar con, o resolver problemas ambientales, o que permiten un uso y gestión adecuada y la mejora de los bienes y funciones ambientales.[34] Estos servicios incluyen entre otros los de suministro de agua, tratamiento de aguas residuales urbanas e industriales, descontaminación, y recuperación de zonas deterioradas, gestión y transporte de residuos sólidos y peligrosos, consultarías técnicas, de evaluaciones de impactos y de auditorias ambientales, legales, certificación y seguros ambientales, capacitación y formación profesional en gestión ambiental etc. Estos servicios pueden ser agrupados en unas 18 categorías o tipos de servicios.[35]

Otra confusión surge de la identificación de lo ambiental con lo ecológico, de lo ecológico con lo orgánico y aun con productos que se obtienen de los bosques y de la silvicultura (mieles, resinas) o con algunos productos de actividades extractivas que a menudo se califican de biológicos o ambientales. La confusión entre lo ambiental y lo ecológico llega a extremos que la versión española de la Declaración de Doha traduce

---

[32] Bifani Paolo 1996. Services and the Environment. UNCTAD/SDD/SER/6

[33] Hueting R. a.- 1980 New Scarcity and Economic Growth. North Holland Publishing Co Amsterdam-New York-Oxford y b- ...et al 1992. Methodology for the Calculation of Sustainable National Income. WWF. Gland.

[34] Bifani Paolo 1996. Services and the Environment Op.cit.

[35] Bifani Paolo 1996. Services and the Environment. UNCTAD/SDD/SER/6

"*environmental goods and services*" por "*bienes y servicios ecológicos*", que es obviamente totalmente distinto.

Una controversia de las negociaciones en servicios ambientales se plantea en relación a su definición y los tipos de servicios que se incluyen. Hay que notar que GATS no define servicios sino que se refiere al "comercio de servicios" y a la provisión de servicios que en terminología del GATS corresponde a "modalidades de oferta" Los servicios ambientales constituyen uno de los 12 sectores de la Services Sectoral Classification List (W/120),[36] basada en la Provisional Central Product Classification (CPC) de Naciones Unidas, y distingue cuatro categorías de servicios ambientales: aguas residuales (*sewage*), eliminación de basuras y desechos (*refuse disposal)*, saneamiento (*sanitation*) y otros.[37]

Los miembros de la OMC pueden decidir si es necesario o no actualizar dicha clasificación a la luz del desarrollo de la industria ambiental, las negociaciones de servicios, los cambios en la relaciones económicas y el comercio internacionales y los trabajos que, al respecto, se realizan en diferentes ámbitos.[38] De hecho varios países opinan que la clasificación W/120 debería actualizarse ya que:[39] (a) se correlaciona solo parcialmente con el medio, especialmente en el caso de aguas y residuos; (b) la clasificación se limita a los servicios "*end-of-pipe*", es decir no cubre aspectos de prevención de contaminación o de gestión sostenible de recursos; (c) incluye los servicios proporcionados durante la fase de operaciones, pero excluye los que se proporcionan en las fase previas de construcción de plantas, diseño, ingeniería, etc. que permiten hacer operacionales las instalaciones, y (d) no incluye los servicios proporcionados directamente a la industria.

Las diversas propuestas para actualizar/modificar la W/120 afectan algunos sectores en forma particular y despiertan serias preocupaciones. Por ejemplo, la U.E. sugiere incluir "*water for human use and wastewater*", lo cual modifica substancialmente el ámbito cubierto por el GATS ya que la lista W/120 no incluye agua para consumo humano sino que se limita a las aguas residuales. Por consiguiente la propuesta de la UE colocaría el tema de la distribución de agua dentro del régimen de GATS, la preocupación se acentúa por el encabezamiento de la propuesta : "*Water Collection, Purification and Distribution Services*", en particular el término "*collection*" es muy conflictivo ya que, según algunos, podría interpretarse como que incluye el acceso a las fuentes de agua y por consiguiente al control de las mismas.[40] En este caso surge la pregunta de si se trata de acceso a mercado o acceso y control de los recursos de aguas.

---

[36] WTO. MTN.GNS/W/120.

[37] La versión revisada de la CPC distingue sub-categorías. Por ejemplo la eliminación de basuras ha sido dividida: en recolección, tratamiento y eliminacióín de residuos peligrosos y no peligrosos.

[38] WTO,1998Environmental Services, Background Note by the Secretariat. Council for Trade in Services. S/C/W/46, para 18.

[39] Véase: Environmental Services, Communication from the UniTE&D States, Council for Trade in Services – Special Session, S/CSS/W/25, 18 December 2000; Classification Issues in the Environment Sector, Communication from the European Communities and their Member States, S/CSC/W/25, 28 September 1999, as modified by job 7612 daTE&D 28 November 2000.

[40] World Development Movement. 2003.Whose Development Agenda? An Analysis of the European Union's GATS Requests of Developing Countries.

Un segundo aspecto es la relación que podría establecerse entre negociación en GATS y privatización de los servicios públicos, o en otros términos, la posibilidad de que la negociación de servicios sea utilizada para lograr la privatización de servicios públicos o acceder a la misma, en el caso de la distribución de agua, un monopolio natural fuertemente controlado por el estado o los gobiernos locales. Los Estados Unidos han ofrecido negociar solamente aquellos servicios ambientales en los que opera el sector privado, pero se oponen categóricamente a cualquier intento que podría implicar que proveedores extranjeros de servicios tuvieran la posibilidad, o el derecho, de adquirir o invertir en monopolios estatales de servicios. De hecho las ofertas de negociaciones de los Estados Unidos excluyen el suministro y distribución de agua. Más aún los Estados Unidos considera, que ello equivaldría a utilizar GATS como vehículo para obtener la privatización de servicios públicos norteamericanos.

Es lícito señalar que conforme con el Art 1 (3.b.c.) las disposiciones generales del GATS, incluyendo la cláusula de la nación mas favorecida y el principio de trato nacional no se aplican a los servicios provistos por el gobierno, que no son ofrecidos en bases comerciales o que compiten con los servicios ofrecidos por otros proveedores. Esto permitiría a los países retener el control de aquellos servicios públicos, incluyendo ambientales, que consideren estratégicos para el desarrollo o cruciales para el bienestar social, e impedir, por consiguiente, la entrada de proveedores extranjeros.

En la negociación es preciso tener en cuenta que en la lista W/120, los servicios son clasificados en forma excluyente, es decir los incluidos en un sector no pueden estarlo al mismo tiempo en otro, lo que puede tener implicaciones importantes cuando se trata de servicios ambientales que incorporan, en forma integrada, diversos tipos de servicios. Así, algunos países sugieren que en las negociaciones además de los servicios estrictamente o puramente ambientales se consideren también ciertos servicios relacionados con los ambientales, o servicios "duales" con un uso final ambiental. Estos servicios relacionados podrían incluir asesorías técnicas, obras de ingeniería y construcción, sub-contrataciones, investigación y desarrollo, servicios legales, etc.

Los Estados Unidos proponen definir servicios ambientales como aquellos servicios "que fueran ingreso por pago de un servicio relacionado con un proyecto que beneficie el medio ambiente", excluye la provisión de agua y energía e incluye el control de contaminación, gestión de residuos su reducción, y otros servicios ambientales, estos últimos no están detallados en la comunicación de los Estados Unidos. Los Estados Unidos proponen una lista central (*core list*) de servicios ambientales, que son los incluidos en la actual lista, y una de servicios ambientales relacionados, tales como los de construcción, ingeniería y consultoría, y que ambos tipos de servicios sean liberalizados conforme con las modalidades 3 y 4 La propuesta norteamericana acota que la liberalización no debe comprometer la capacidad de los gobiernos de fijar controles de rendimiento y de calidad sobre los servicios liberalizados.

La Unión Europea propone una lista de siete sub-sectores puramente ambientales (agua para uso humano y gestión de aguas residuales; gestión de residuos sólidos

incluyendo los peligrosos, protección del aire y el clima, saneamiento y recuperación de suelos y aguas, reducción del ruido y las vibraciones, protección de la biodiversidad y el paisaje, y otros servicias ambientales y auxiliares). La propuesta de la U.E. considera que servicios tales como el diseño, la ingeniería, la investigación y desarrollo, los servicios de consultoría y otros que tienen un carácter dual en el sentido que si bien o tienen una componente o son necesarios a la ejecución de un servicio ambiental, tienen también otros usos diversos, no ambientales. Estos últimos serían parte de otro grupo de servicios, a ser incluidos en una *check list* que serviría de ayuda memoria en las negociaciones. Finalmente la propuesta considera que estos servicios deberían liberalizarse sin restricciones. Propuestas muy similares a la de la U.E. son sustentadas por Canadá, Australia y Suiza. Lo anterior refleja, obviamente, las respectivas posiciones dominantes en el mercado internacional donde los franceses dominan el sector de agua y los norteamericanos los de consultoría y el tratamiento de desechos.

Una definición muy amplia puede ser peligrosa en la medida que los países pueden verse comprometidos a una liberalización que va más allá de lo que ellos deseaban, por ejemplo si un país se ha comprometido a liberalizar en las tres modalidades de provisión del servicio, se puede encontrar en la situación que se ha comprometido simultáneamente a liberalizar actividades de ingeniería, construcción, de asesorías legales, de gestión y auditorías, etc. que van mucho más allá de lo que pretendían y que finalmente pueden bloquear el desarrollo local en alguna o en todas estas actividades.

Por esta razón tanto la propuesta norteamericana como la de la U.E son resistidas: se teme que el *"cluster"* y/o el *"checklist approach"* entrañan el riesgo de compromisos involuntarios no deseados. En América Latina esta situación se podría dar por ejemplo en Ecuador que se ha comprometido a las tres modalidades de provisión de servicios ambientales. Lo mismo podría darse en el caso de los servicios de alcantarillado y provisión de agua que involucran un gran volumen de obras civiles de ingeniería y de infraestructura en las cuales muchos países tienen una capacidad importante y que podría verse afectada por una liberalización de servicios ambientales que vaya mas allá de lo estrictamente necesario, por ejemplo, México o Brasil. Es esta, entre otras, una de las razones que mueven a muchos países en desarrollo a abogar por mantener la presente clasificación y que cualquier revisión debiera ser acordada multilateralmente. Caso especial es el de Colombia que ha propuesto incluir en la presente clasificación los servicios concernientes a auditorias ambientales y la puesta en ejecución de sistemas de auditorias ambientales, de evaluación y reducción de impactos ambientales, sistemas de gestión ambiental y servicios relacionados con el diseño y puesta en ejecución de tecnologías limpias.

Conjuntamente con la negociación en servicios ambientales se suele o se quiere asociar aquella en bienes ambientales. No existe una definición de bienes ambientales en ámbito de la OMC. Una lista de bienes ambientales fue elaborada por la OECD, pero no con fines de servir a un proceso de negociación comercial. Algunos países son partidarios de utilizar dicha lista como punto de partida para una definición y clasificación de bienes ambientales. Japón por ejemplo, ha ampliado la lista incluyendo en ella productos considerados energía eficientes que incluye desde refrigeradores a proyectores u hornos

de microondas. Otros países objetan tal lista o al menos creen que ella debería incluir productos no solo de interés de los países desarrollados sino que también de los en desarrollo. Diversos países son de opinión que no es necesario llegar a una definición del los bienes ambientales hasta que se llegue a una acuerdo sobre las modalidades de su negociación. Sin embargo, es difícil negociar sin tener una definición o un concepto común de referencia.

Diversos criterios han sido sugeridos para definir esto bienes, entre ellos el muy conflictivo de la UE, que se basa en el proceso de producción, lo que es fuertemente resistido por la mayoría de los países, en particular los en desarrollo, que consideran que ello no solo es inaceptable en el caso de los bienes ambientales, sino que también por el principio de introducir en las negociaciones de acceso a mercados criterios basados en procesos y métodos de producción, aspecto ya examinado.

En el debate han surgido otros conceptos por ejemplo el de productos ambientalmente amigables, una propuesta de la India, por ejemplo, se refiere a la necesidad de incluirles en la lista de bienes ambientales, siempre y cuando no se definan en base a procesos y métodos de producción.[41] Otras propuestas enfatizan la necesidad de definir claramente el objetivo o carácter ambiental del producto haciendo referencia a su utilización final o a su uso final predominante estos criterios podrían eventualmente orientar la negociación en el caso de servicios que involucren selección de equipos e instrumentos para diferentes gestiones ambientales, sin embargo por el momento la discusión no parece haber logrado conclusión alguna. Una definición vaga, o ambigua puede entrañar el peligro de una liberalización más amplia de la deseada y/o tiene implicaciones en el proceso de reducciones arancelarias.

El concepto de productos ambientalmente amigables debería ser examinado cuidadosamente. A menudo se le suele asociar y aun identificar con productos verdes, productos orgánicos, productos de gestión ambiental sostenible, o finalmente con bienes provenientes del aprovechamiento de la diversidad biológica. Estas expresiones abren una abanico de posibilidades que podrían colocar á los países en desarrollo en situaciones difíciles en el futuro porque llevan implícito el criterio de proceso o método de producción, tema conflictivo que aparece repetidamente, y que en opinión de muchos es ajeno a la filosofía y principios del GATT/OMC.

Otra posibilidad de conflicto surge de la sobre posición de disposiciones del GATT con GATS, por ejemplo la provisión de servicios puede depender de la disponibilidad y el uso de ciertos bienes y por ende del comercio de estos bienes. Ahora bien, el comercio de bienes está regulado por GATT pero una medida que afecta la provisión de bienes utilizados en la producción/distribución de servicios podría considerarse como una medida que cae bajo las disposiciones de GATS, con lo cual el alcance de las negociaciones de GATS serían mucho mayores de las previstas y podrían ser explotadas por los países con fuerte desarrollo en el sector de servicios al amparo de la modalidad del tipo de negociación previsto en servicios: bilateral y secreta.

---

[41] Market access for non-agricultural products. Submission by India. TN/MA/W/10, 22 October 2002.

Si el comercio de servicios se da dentro de la jurisdicción del país importador de bienes, las disposiciones del GATT sobre trato nacional respecto del bien importado podrían eventualmente sobreponerse con los compromisos pactados, o su ausencia, en el sector equivalente de servicios. En esta situación un país podría argumentar que la ausencia de compromisos en el servicio ambiental equivalente justifica un trato menos favorable a los bienes que en situación normal hubieran sido objeto de las disposiciones sobre trato nacional del Articulo III del GATT.[42] Hay que recordar, como señalado en párrafos anteriores, que si bien el principio de no discriminación implícito en el trato nacional es parte de GATS su grado de apertura es mucho menor y no es automático, ya que debe ser negociado, en otras palabras si bien los principios de transparencia y MFN se aplican automáticamente a todas las negociaciones de servicios, cualesquiera que sean estos, sólo aquellos servicios, entre ellos los ambientales, en los cuales los países han suscrito compromisos específicos son objeto de trato nacional y acceso a mercado (GATS Art. II; XVI y XVII).

La estrecha vinculación entre servicios ambientales y equipos, artefactos, bienes y sistemas tecnológicos para la producción y distribución de servicios ambientales, plantea también interrogantes sobre la vinculación entre el debate sobre servicios y bienes ambientales y el tema de la propiedad intelectual, ya que, en último término, artefactos, equipos, instrumentos, etc., están protegidos por formas de propiedad intelectual, lo cual llevaría a revisar las negociaciones en servicios y bienes ambientales a la luz del acuerdo de ADPIC.

En todo caso, los países miembros acordaron, en las sesiones del Comité sobre Comercio y Medio Ambiente de junio y octubre 2002, que el tema de los bienes ambientales debía ser examinado en el contexto de las negociaciones sobre acceso a mercados y el de los servicios ambientales en las negociaciones sobre servicios y que la contribución del CTE consistiría en la clarificación del concepto de bienes y servicios ambientales y el monitoreo del proceso. En este punto la Unión Europea reiteró su posición en el sentido que el concepto de bienes ambientales debería incluir los bienes producidos de manera ambientalmente amigables así como bienes ambientalmente racionales, es decir, fácilmente reciclables. Se mantiene así la controversia sobre el tema de los métodos de producción, sobre los cuales muchos países son extremadamente reticentes, si es que no totalmente contrarios (Malasia, Nueva Zelandia, India, Korea etc). Una lista de bienes ambientales elaborada conjuntamente por la Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) y la OECD fue enviada por la OMC al Grupo de Negociación sobre Acceso a Mercados.

5. Normas ambientales y acceso a mercados

La gran mayoría de las medidas ambientales relacionadas con el comercio adoptadas por los países miembros han sido notificadas en el contexto del Acuerdo AOTC, en efecto desde su entrada en vigor, en enero de 1995, el AOTC ha recibido cerca de 2300 notificaciones de las cuales el 11% conciernen medidas ambientales relacionadas

[42] Morrison P.K. 1999. WTO Dispute Settlement in Services: Procedural and Substantive Aspects. In Petersmann (ed) International Trade Law and the GATT/WTO Dispute Settlement System. Kluwer.

con control de la contaminación, gestión de desechos, conservación de energía, eco-etiquetado, preservación de recursos naturales o medidas adoptadas en cumplimento de las obligaciones de diferentes AMUMAS e instrumentos económicos de regulación ambiental.[43]

Las normas ambientales están llamadas a ser un tema muy controvertido en las negociaciones comerciales internacionales. Ellas pueden dividirse en dos amplias categorías: normas de producto (que definen las características del producto) y normas de proceso, y método de producción (PPMs), (que establecen las condiciones para producir determinados productos). Lo habitual es que los Acuerdos del GATT/OMC, como el AOTC y el AMSF se apliquen a normas ambientales de productos y permiten a los países importadores exigir que los productos importados cumplan con las mismas normas de producto que se aplican a los bienes producidos internamente siempre y cuando:

- Las normas se basen en evidencias científicas;
- Que se apliquen en forma no discriminatoria tanto a productos domésticos como a aquellos importados;
- Que su aplicación no cause obstáculos innecesarios al comercio.

El Acuerdo AOTC reconoce que las normas internacionales reflejan escasa consideración de las características tecnológicas, de producción, económicas o ambientales de los países en desarrollo y que estos tienen dificultades para participar activamente en las actividades de normalización. Es por esto que incluye disposiciones por trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, solicitando a los gobiernos que aseguren que las actividades de las instituciones de normalización internacional se organicen y operen en forma que facilite la participación de los países en desarrollo y que se les ofrezca asistencia técnica para mejorar y fortalecer su participación.

Si las normas son diseñadas, puestas en práctica y administradas totalmente por instituciones privadas, sin intervención o patrocinio gubernamental de ningún tipo, entonces ellas no serían incompatibles con las disposiciones de la OMC, ya que como los Acuerdos de la OMC se aplican a los gobiernos, no a los privados, por lo tanto la discriminación ejercida por firmas privadas no está cubierta. Esto obviamente ha motivado una serie de sospechas en el sentido que algunos los gobiernos serían proclives a privatizar ciertas formas de regulaciones y en particular las ambientales a fin de eludir sus obligaciones con el sistema internacional de comercio en general y los Acuerdos vinculantes de la OMC en particular, y poder así poner en ejecución cierto proteccionismo comercial. Es así como la mayoría de los programas de normalización son voluntarios, producidos y administrados por instituciones privadas.

Tanto el Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio en general, como las propuestas sobre eco-etiquetadio promueven la armonización de normas por la adopción de normas internacionales existentes. Este armonización puede ser adecuada y

[43] WTO, 1998. Provisions of the Multilateral Trading System with Respect to the Transparency of Trade Measures Used for Environmental Purposes and Environmetal Measures and Requirements Which Have Significant Trade Effects. Note by the Secretariat , WT/CTE/W/77 (Item4) 9 March.

conveniente cuando se trata de normas técnicas sobre piezas, partes, equipos que deben complementarse o compatibilizarse, pero no es adecuada ni conveniente en el caso de normas de gestión y, menos aún, si estas se refieren al medio ambiente o a formas de gestión ambiental, por la simple razón que el medio ambiente es inherentemente diverso y requiere diferentes formas de gestión.

Esto está reconocido en el Principio 11 de la Declaración de RIO que afirma: "*Las normas ambientales... deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo en que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden ser inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para...los países en desarrollo*". De aquí entonces las dificultades que tienen los países en desarrollo en aceptar, por ejemplo, normas sobre gestión sostenible de bosques diseñadas para tipos de bosques, características de suelos, topografías, especies, régimen hidrográfico etc de países desarrollados que no son las de los países en desarrollo. Tal vez una armonización de este tipo de norma puede facilitar el comercio internacional, pero es muy poco probable que cumpla el objetivo para la cual la norma fue creada, esto es la gestión sostenible de los bosques. Ellas fueron diseñadas para otros tipos de bosques, distintas condiciones naturales, diferentes climas y otros niveles de desarrollo. Más aún es muy probable que aún entre los países en desarrollo la aplicación de una norma homogénea sea inadecuada, ya que los países en desarrollo son también muy diversos entre sí.

La homogenización de normas sobre productos tiene una serie de ventajas, pero la homogenización de normas sobre procesos, métodos de producción, formas de gestión es muy problemática y entraña el enorme riesgo de la aplicación extraterritorial de normas de los países importadores, que suelen ser por lo general inadecuadas a las características económicas, sociales, tecnológicas y ambientales de los países exportadores. La extraterritorialidad vulnera el concepto mismo de soberanía, y en el caso particular de la imposición extraterritorial de requisitos ambientales inadecuados tiene todas las posibilidades de fracasar en el logro de objetivos ambientales e impide la adecuada compatibilización de los objetivos ambientales con los de desarrollo. La sugerencia del AOTC de armonizar normas ambientales, en particular eco-etiquetaje, en base a las internacionales entraña para los países exportadores en desarrollo serios riesgos, costos injustificados y no es conducente al desarrollo sostenible.

El AOTC ofrece una alternativa a la armonización que consiste en recurrir a los acuerdos de equivalencias del Artículo 2.7. El principio de fondo en el tema de las equivalencias técnicas es que dos normas pueden tener el mismo objetivo aun cuando las especificaciones técnicas para lograrlo sean diferentes. Las equivalencias técnicas entre normas con especificaciones diferentes y propósitos iguales, reconoce el fenómeno de la diversidad entre países, ecosistemas, condiciones ambientales, económicas y sociales, y en último término que diferentes países necesitan de diferentes normas para lograr los mismos objetivos. En el caso de las normas ambientales, en particular del eco-etiquetado, los acuerdos de equivalencia asegurarían que las normas de países exportadores en desarrollo se adecuen a sus condicionantes internas y que al mismo tiempo sean reconocidas y aceptadas por los países importadores.

Es cierto que una negociación sobre equivalencias técnicas entraña una serie de dificultades que van desde la ausencia de reglas, guías, marcos de referencia etc., a la escasa experiencia en este tipo de negociación. Sin embargo, pareciera ser una salida a la impasse entre aquellos países (e.g. UE) que presionan por la adopción de ecoetiquetado internacional y los países que se oponen a ello.

Una preocupación adicional para los países en desarrollo es la fuerte presión para que las normas elaboradas en el sector privado e industrial del norte (como las de la International Organization for Standardization-ISO) sean oficialmente reconocidas por la OMC como legítimas normas internacionales públicas. En primer lugar está en tela de juicio la legitimidad de la ISO, una organización privada que agrupa grandes transnacionales con ausencia casi total de medianas y pequeñas empresas y sobre todo con la, prácticamente, nula participación de los países en desarrollo, para establecer normas, en particular normas ambientales globales, que reflejen adecuadamente condiciones sociales, económicas, tecnológicas y ambientales que no sean sólo las de las grandes transnacionales. La escasa-nula participación de países en desarrollo conjuntamente con la escasa-nula participación de la pequeña y mediana empresa refuerzan las dudas sobre la legitimidad de los mecanismos privados de normalización internacional.

Entre las normas ambientales voluntarias como las de la serie ISO 14000 las concernientes a embalajes y etiquetaje son de particular preocupación. Existe entre los países en desarrollo un fuerte y fundamentado temor que, aún cuando sean aplicadas en forma no discriminatoria a bienes importados y producidos internamente, ellas podrían tener serios efectos adversos sobre el comercio, operando *de facto* como barreras no arancelarias al comercio y penalizando en particular las exportaciones de los países en desarrollo. Por ejemplo la propuesta alemana de una ecoetiqueta para el sector textil establece criterios para el uso de colorantes, productos químicos y emisiones de contaminantes que automáticamente colocan a la industria interna en una posición favorable *vis a vis* de las importaciones. Además, el criterio relativamente estricto para el uso de colorantes equivale a imponer, a los países exportadores de textiles la necesidad de importarlo, en su mayor parte desde Alemania, para poder así acceder al mercado alemán. El criterio implica una discriminación en favor de colorantes sintéticos respecto a los colorantes naturales, a pesar del carácter natural de los últimos, tradicionalmente utilizados por los países en desarrollo exportadores de productos textiles.

Tal como se ha mencionado antes, el sector privado está fuera de la OMC, de manera que la legitimización de actividades privadas de normalización por la OMC entraña el riesgo que las mismas sean usadas para eludir los principios y reglas de la OMC. Ello implicaría la privatización del objeto normalizado, en el caso ambiental, equivaldría a privatizar la gobernabilidad ambiental global. Además, dado que esta "privatización" se efectuaría básicamente por la industria de los países desarrollados, con escasa o nula participación de los países en desarrollo, implicaría el debilitamiento de estos últimos en los sistemas de gobernabilidad global del medio ambiente y del comercio internacional.

Por último, preocupa que la adopción y legitimación del normas ambientales refuercen las presiones en favor del establecimiento de condicionalidades ambientales "*de ipso*". Los grupos ambientales, en particular los de los países industrializados, mantienen un fuerte *lobbying* para que los organismos de financiamiento internacional, como el Banco Mundial, exijan, para la concesión de préstamos, condiciones que obliguen a la adopción, por parte de los países, de normas ambientales supuestamente de carácter internacional.

6. El ADPIC, la biotecnología, los fármacos y la biodiversidad

Las interrelaciones entre diversidad biológica y derechos de propiedad intelectual son extremadamente complejas, controvertidas y muy sensibles políticamente. Existe una gran tensión y debate en relación a los regímenes de propiedad intelectual y sus relaciones con la diversidad biológica y la biotecnología en particular los organismos genéticamente modificados, entre ellos los transgénicos.

En su concepción tradicional los derechos de propiedad intelectual no son un tema comercial, si bien el uso que se hace actualmente de los mismos como instrumento de conquista de mercados y control oligopólico tiene claro carácter comercial. Los DPI, constituyen formas de protección que impiden o limitan el flujo y el comercio de tecnología. La concesión de privilegios monopólicos promueve conductas anti-competitivas y otorga a los poseedores de DPI poderes para restringir la competencia.

El Acuerdo establece normas mínimas de protección a la propiedad intelectual muy severas y sobre Derechos de Propiedad Intelectual (ADPIC) que van más allá de las posibilidades de muchos países en desarrollo. Al hacer esto se ha roto el equilibrio básico de la teoría de la propiedad intelectual, entre la protección de los derechos y la obligación de divulgar el nuevo conocimiento, reforzando notablemente la posición monopólica de los detentores de patentes. Entre sus provisiones el acuerdo limita fuertemente los tradicionales métodos de ingeniería inversa y otras formas de innovaciones imitativas; restringe grandemente las excepciones, lo cual afecta particularmente productos farmacéuticos y alimenticios -que tradicionalmente en países en desarrollo y aun desarrollados eran parte de las excepciones-, limita las formas de licenciamiento obligatorio; requiere que todos los estados signatarios adopten un sistema de propiedad intelectual para ciertos tipos de formas de vida, (variedades de plantas y micro-organismos) productos y procesos microbiológicos, y es objeto de controversia si se aplica a formas y procesos que ocurren en forma natural en la naturaleza.

Detrás de este debate generado alrededor de los derechos de propiedad intelectual esta el proceso, extremadamente dinámico de cambio tecnológico, particularmente en el campo de las nuevas tecnologías: informática y microelectrónica, biotecnología, nuevos materiales, que han modificado drásticamente la gestión así como la política de ciencia y tecnología y colocado el tema de la propiedad intelectual como punto central, si bien controvertido, de la política de ciencia y tecnología y de la transferencia de tecnología.

La creciente privatización de la ciencia y la innovación tecnológica y la concentración, fusión y acuerdos entre las grandes firmas, principalmente transnacionales que realizan I+D, particularmente en los sectores químico, farmacéutico, agroindustrial y de semillas en lo que actualmente se conoce como "*the genomic sector*", para el cual el acceso a los recursos genéticos es crucial. Se argumenta que uno de los efectos negativos de ADPIC es que ha fomentado y facilitado la *bio-piratería.*

Sistemas poco severos de protección de los derechos de propiedad intelectual han caracterizado las fases de despegue de muchas industrias y la maduración de las capacidades y estructuras tecnológicas de los países, un sistema de patentes débil desde el punto de vista de la protección facilita la imitación, la adaptación y la ingeniería inversa y contribuye a la creación de las capacidades tecnológicas de un país. Es un hecho histórico que la mayoría de los países industrializados fueron incrementando el rigor de la protección a medida que alcanzaban elevados niveles de desarrollo o posiciones dominantes (aun oligopólicas) en los respectivos sectores. Los países que dominan el sector químico farmacéutico sólo aceptaron el patentamiento en la segunda mitad del siglo XX: en Francia y Alemania los productos farmacéuticos fueron objeto de patentamiento sólo en 1967 y en Italia en 1979, a su vez las substancias químicas, piedra angular del desarrollo industrial alemán, sólo fueron patentados en Alemania (entonces Rep. Federal) en 1967 mientras que en Japón lo fueron diez años más tarde, en 1976, y en Suiza en 1978. Es este también el caso de las economías dinámicas del sudeste Asiático, en particular la República de Corea, que explotó al máximo un sistema de propiedad intelectual relativamente débil para construir una infraestructura tecnológica fuerte y dinámica hasta que fueron forzados, en vísperas de la Ronda Uruguay, a modificar su sistema de propiedad intelectual.

Países y firmas interesadas en el acceso a los recursos genéticos han patentado un número importante de biotecnologías y/o productos de la biotecnología. Preocupados por las fuertes inversiones y el tiempo empleado en el desarrollo de nuevas biotecnologías y nuevos productos, y conscientes de los apreciables beneficios futuros que derivan del control de la biotecnología, las firmas son muy reticentes a cualquier negociación que les obligaría a compartir su uso en países que no ofrecen niveles de protección a la propiedad intelectual similares o iguales a los que ellos gozan en sus países. Ejercen así fuertes presiones sobre sus gobiernos para que sus intereses sean defendidos en el ámbito de las negociaciones multilaterales. Este cabildeo encuentra un ambiente muy receptivo en los gobiernos de los países industrializados, que comparten esas preocupaciones y consideran a la tecnología como factor fundamental de competitividad mundial y elemento clave en sus políticas estratégicas de comercio exterior.

Los países en desarrollo poseedores de la mayor parte de la diversidad biológica, y por ende de los recursos genéticos del planeta, ven con aprehensión que las invenciones convencionales realizadas en los países desarrollados son fuertemente protegidas, su difusión restringida por formas de propiedad intelectual y que, gracias a la conjunción de la biotecnología y nuevas modalidades internacionales sobre derechos de propiedad intelectual, también los recursos genéticos están siendo apropiados por los países industrializados, en particular por grandes firmas y/o empresas transnacionales. En

cambio observan que a sus recursos genéticos, incluyendo los cultivares resultantes de milenios de años de hibridización y mejoras por pueblos indígenas, comunidades autóctonas o campesinos no se les reconoce ningún derecho de propiedad. Esta asimetría es uno de los factores que está en el origen del conflicto respecto a la protección de propiedad intelectual para el material genético.

Una patente puede ser otorgada por un organismo natural o un gen solamente si ha sido aislado, sin embargo una vez que la sustancia o componente activa(o) de cualquier material biológico, o recurso genético es aislada ella puede ser modificada o usada en el diseño de un nuevo compuesto sintético (a menudo más estable y con diferente toxicidad que el natural). Tanto el compuesto aislado como el modificado o el usado en el diseño de un nuevo producto sintético así como este último son considerados inventos y por lo tanto patentables. Así, los sistemas convencionales de propiedad intelectual, en circunstancias que recompensan al propietario del material genético aislado o modificado, aún en aquellos casos que la modificación no altera la función básica del material genético original, no incluyen provisión alguna concerniente algún tipo de compensación para los propietarios de los recursos genéticos originales del cual deriva el organismo aislado o modificado. Los sistemas de propiedad intelectual vigentes no pueden ser empleados, en su formulación actual para proteger componentes de la biodiversidad de las cuales se conocen sus propiedades, ya que no cubren especies y variedades naturales y silvestres dado que estas últimas no satisfacen la condición básica de los sistemas de propiedad intelectual de novedad y originalidad, por lo tanto el patentamiento de la mayoría de los potencialmente útiles conocimientos indígenas, comunales o locales relacionados con los usos de los recursos genéticos no son patentables. Este aspecto es uno de los obstáculos que enfrenta el CDB para el logro de sus objetivos.

ADPIC impone, *inter alia*, la introducción de una forma legal de protección de las variedades de plantas y microorganismos, ya sea por adopción de un sistema de patentes o por alguna forma *sui generis* de protección a la propiedad intelectual, o por una combinación de ambos (Art.27.3b). Esto se aleja drásticamente del enfoque tradicional en materia de regímenes sobre derechos de propiedad intelectual que han sido de carácter nacional y han excluido de protección los organismos vivos.

La posición de los países en desarrollo es que plantas naturales, animales, sus partes, incluyendo secuencias genéticas, y procesos esencialmente biológicos para la producción de plantas, animales y sus partes, no deben ser objeto de patentabilidad. Posición resistida por empresas farmacéuticas, de semillas etc.

Los países en desarrollo, ciertas instituciones así como muchos expertos en el tema han expresado su preocupación respecto a los posibles efectos negativos de un sistema de patentes para las plantas.[44,45] Entre otras preocupaciones se plantean las siguientes:

---

[44] Bifani Paolo. 1993. The International Stakes of Biotechnology and the Present Patent War: Considerations after the Uruguay Round. Agriculture and Human Values Vol X N.2 Spring. Gainsville Fl.

La protección por patentes desalienta la innovación vía hibridización que generalmente se realiza al nivel del campesino.

El patentamiento aumentará los costos para los campesinos que tendrán que comprar regularmente sus semillas a las grandes transnacionales sin la posibilidad e ahorrar semillas para futuras siembras por estar ello prohibido en las cláusulas de los contratos. Situación que se acentúa si, gracias a modificaciones genéticas la segunda generación de semillas es estéril.

El patentamiento de rasgos específicos (resistencia a pestes y enfermedades, tolerancia al stress químico, color, gusto, contenido oleico o de azúcar, etc) o el recurso a patentes muy amplias sobre genes, secuencias genéticas, semillas, plantas, etc., pondría la producción y comercialización de cultivos alimentarios esenciales bajo el control monopólico de grandes transnacionales. En esta forma el patentamiento favorece la concentración en el sector agro-industrial de la producción de semillas y agroquímicos así como en la propiedad agrícola, fenómeno totalmente contrario a los objetivos y filosofía de la OMC y el GATT.

El patentamineto conduce a un más amplio y acentuado proceso de normalización y homogenización, reforzando los sistemas basados en el monocultivo, contribuyendo así a la erosión de la diversidad biológica y aumentando la vulnerabilidad.

Aparentemente ADPIC ofrece tres alternativas de protección a la propiedad intelectual de variedades de plantas y micro-organismos: patentes, un sistema *sui generis* o una combinación de ambos. Dado que el denominado sistema *sui generis* no está definido por ADPIC y no está regulado por ninguna norma, los países son libres de definir el ámbito y el contenido de los derechos a ser otorgados de acuerdo con las necesidades y objetivos nacionales siendo la única condición que el sistema «*sea efectivo*». Los defensores del Acuerdo ADPIC interpretan esta vaguedad de definiciones como una un elemento positivo del acuerdo que ofrecería así una amplia gama de alternativas.

En ciertos círculos se ha sugerido que para las especies vegetales un posible modelo *sui generis*, alternativo a las patentes, podría ser el sistema de derechos de obtentor –PBRs- (*plant breeders rights*), tanto en su versión de 1978 como en la versión modificada de 1991. Los PBRs reconocen los derechos de individuos que desarrollan nuevas variedades de plantas que son: originales, nuevas, distintas, estables y uniformes, y confieren protección a tales derechos. Las condiciones requeridas por los PBRs, en particular la versión de 1991, son más o menos, las mismas exigidas por las patentes con la diferencia, por lo demás importante, de los derechos de monopolio de que gozan las patentes. Originariamente la Convention for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV) impedía la doble protección, es decir simultáneamente por patentes y PBRs para las variedades de plantas. Esta prohibición fue eliminada en la versión corregida del Convenio de 1991.

---

[45] The Crucible Group.1994. People Plants and Patents. The Impact of Intellectual Property on Biodiversity, Consevation, Trade and Rural Society. IDRC.Ottawa Canada.

Ni lo que se entiende por *sui generis,* ni la efectividad del sistema han sido definidos en parte alguna de ADPIC. Lo que si parece claro es que el sistema *sui generis* debe ser un sistema de propiedad intelectual, ya que lo que se quiere proteger es conocimiento, pero que no puede ser del mismo tipo que el de patentes, ya que en ese caso mostraría cierta inconsistencia del Convenio que es taxativo en el sentido que el sistema *sui generis* tiene que ser alternativo al de patentes. ADPIC no excluye ningún sistema de protección de la propiedad intelectual siempre y cuando sea efectivo. Algunos autores han sugerido que además de las patentes tanto los derechos de autor *(copyrights)* como los secretos comerciales (*trade secrets*) podrían proporcionar protección adecuada para el material genético.

Los acuerdos ambientales multilaterales (AMUMAS) tales como el CDB u otros que puedan incidir en los temas de biodiversidad y recursos genéticos no han sido concebidos teniendo en mente ni las obligaciones y principios de acuerdos comerciales multilaterales como aquellos de la OMC, ni los objetivos que guían los procesos de integración regional. A su vez los acuerdos comerciales multilaterales, los principios del GATT/OMC o de los acuerdos de integración regional han sido negociados y adoptados con total prescindencia de dimensiones ambientales, diversidad biológica o de acceso a recursos genéticos. Las negociaciones y los acuerdos internacionales en propiedad intelectual y diversidad biológica, han evolucionado por distintos caminos, sin encontrarse y ninguno de ellos señala expresamente su relación con los otros. Pero, la realidad de las relaciones internacionales obliga a clarificar las relaciones entre estas esferas legales vitales a fin de promover sinergias entre ellas y evitar conflictos políticos, económicos, sociales u ambientales.[46]

Un problema fundamental en relación a la diversidad biológica es precisamente el de sus derechos de propiedad, y en especial qué tipo de propiedad, el alcance y el contenido de los mismos. La legislación y los convenios internacionales, explícitamente en el CDB, reconocen la soberanía de los Estados sobre los recursos de la biodiversidad existentes en sus territorios, pero dejan a los Estados la responsabilidad de definir y poner en ejecución un régimen de propiedad para los mismos.

Por otra parte los sistemas de propiedad intelectual no ofrecen protección alguna para el conocimiento acumulado relacionado con los usos de la diversidad biológica, y de los recursos genéticos que está incorporado en lo que se denomina conocimiento tradicional e incluye los cultivares tradicionales utilizados en la agricultura.[47] Los sistemas de propiedad intelectual están sesgados contra innovaciones tradicionales, de tipo colectivo e incremental, que no son ni protegidos ni recompensados por los sistemas convencionales de propiedad intelectual que sin embargo reconocen, protegen y recompensan el tipo de innovación industrial o proveniente de la moderna investigación científica y tecnológica.

---

[46] Bifani Paolo 2001.CARICOM Interests in Relation to Biodiversity, Traditional Knowledge and Property Rights in the Context of the FTAA and OMC Negotiations. Op. cit.

[47] Bifani Paolo 2001.CARICOM Interests in Relation to Biodiversity and Intellectual Property Rights in ....Op.cit

Paradojalmente esas mismas disposiciones impiden cumplir con obligaciones asumidas en acuerdos multilaterales como lo demuestra el caso de la India en relación al cumplimiento de las obligaciones asumidas con el Protocolo de Montreal. India tenía, en vísperas del Protocolo de Montreal un ambicioso programa de producción de sistemas de refrigeración y aire acondicionado usando la tecnología convencional basada en CFC. A fin de cumplir con las obligaciones del Protocolo, la India decidió cambiar el programa e iniciar la producción de HFC 134a, el sustituto, ambientalmente aceptado de los CFC. Sin embargo, la patente para la producción de HFC134a pertenece una transnacional que ofreció a la India dos alternativas: pagar por el uso de la patente US$ 25 millones y restringir la venta del HFC 134a al mercado Indio o un *joint venture* en el cual la transnacional retendría la mayoría.[48]

Estos problemas deberían haberse superados en virtud del párrafo 6 de la Declaración de Doha. Sin embargo dicho párrafo se auto limita en la medida que se refiere a países con insuficiente capacidad de manufactura en el sector farmacéutico y que, por consiguiente, podrían encontrar dificultades para un uso eficiente de licencia obligatoria.

Otra consecuencia negativa de ADPIC es que ha facilitado la apropiación, por parte de las transnacionales, de material biológico y de conocimiento tradicional en lo que se denomina actualmente bio-piratería. El articulo 27.3b de ADPIC permite la exclusión de patentamiento de plantas, animales y de procesos esencialmente biológicos para la producción de plantas y animales, pero no para microorganismos ni para procesos microbiológicos o no biológicos para la producción de plantas y animales. Desde la adopción de ADPIC se ha producido una inflación de demanda de patentes sobre genes y secuencias genéticas de organismos vivos además de aquellas sobre secuencias genéticas humanas. No es claro si las disposiciones del Art 27 se aplican también a formas de vida y procesos naturales, dando pié a una controversia que incluye el debate sobre la distinción entre descubrimiento e invento, que algunos países desarrollados, (Estados Unidos) consideran prácticamente como sinónimos.

Por lo que concierne el acceso al material genético, es preciso que los países en desarrollo examinen cuidadosamente las relaciones entre ADPIC y el CDB, en particular a la luz de las *Bonn Guidelines on Access and Benefit Sahring* aprobadas por la Decisión VI/24 de la COP de la CDB (La Haya 2002). Las Guías proporcionan un conjunto de reglas voluntarias, elaboradas en respuesta a las inquietudes de muchos países en desarrollo, frente a la creciente apropiación de los beneficios del uso de los recursos genéticos por parte de los países industrializados y las transnacionales de la farmacéutica y las semillas. Las Guías incorporan la obligación del Consentimiento Previo Informado (PIC, en sus siglas en inglés), que debería incluir el consentimiento de las autoridades nacionales (incluyendo las provinciales o locales) y de las comunidades locales y/o indígenas, el diseño de mecanismos de participación de los *stakeholders*, la especificación de los tipos de uso del material genético, la vinculación directa con los

[48] Watal Jayashree 2000 The Issue of Technology Transfer in the Context of the Protocol Montreal: Case Study for India. En : UNCTAD. Achieving Objectives of Multilateral Environmental Agreements. Lessons from Empirical Studies. Geneva

términos acordados mutuamente, procedimientos detallados para la obtención del PIC, descripción del proceso general de acceso, etc.

Las guías pretenden proporcionar elementos concernientes la distribución equitativa de los beneficios del uso de los recursos genéticos (objetivo del CDB), y fortalecer los vínculos entre el uso de los recursos genéticos y el conocimiento tradicional. Finalmente incorporan una serie de sugerencias respecto de las vinculaciones entre el CDB y los acuerdos sobre propiedad intelectual incluyendo ADPIC, por ejemplo la obligación de la revelación (*disclosure*) o la certificación de origen del material genético y/o del conocimiento tradicional, así como la posibilidad de co-propiedad de los derechos de propiedad intelectual. Algunas de las disposiciones de la Guías son resistidas por los países desarrollados, en particular por los Estados Unidos, (que no ha ratificado el CDB, y tiene status de observador en el COP).

Al margen del hecho que ADPIC es inherentemente conflictivo, los países en desarrollo enfrentan el riesgo, cada vez más evidente y serio, de que sus aspectos negativos se acentúen bajo la presión de lo que se acuerde en materia de propiedad intelectual en el ámbito de negociaciones bilaterales, o en base a los acuerdos que se están estudiando/adoptando en la OMPI. Para el caso latinoamericano es de gran preocupación el borrador presentado en el grupo sectorial del ALCA sobre derechos de propiedad intelectual que refuerza enormemente los derechos de protección siempre a expensas de la función divulgadora de conocimiento tecnológico, acentuando su desequilibrio, apartándose cada vez más de los principios que han guiado históricamente los DPI, y dificultando aun más la estrategia y política de desarrollo de los países en desarrollo.

El borrador, al margen de incorporar nuevos tratados y reglamentos, amplia la cobertura de los DPI, reduce las excepciones entre ellas las de Art 27.3(b) de ADPIC restringiendo aún más los términos en los cuales se puede ejercer la licencia obligatoria, amplía los períodos de protección, impide utilizar, por un plazo de 5 años, con fines de producción de genéricos agrícolas y farmacéuticos la información incorporada en las patentes e incorpora nuevas formas de derecho, inexistentes en ADPIC, en relación a signos satelitarios, regulaciones en el campo de la biotecnología, recursos genéticos, conocimiento tradicional, transferencia de tecnología, variedades de plantas etc. El borrador también deja abierta la puerta para que los tratados que están siendo estudiados en la OMPI podrían ser incorporados en el acuerdo del ALCA. Esta situación se acentúa por los acuerdos firmados bilateralmente entre Estados Unidos y Chile y Estados Unidos y Singapur que limitan, aún más, el uso de licencia obligatoria y, en general, van más allá de ADPIC.

7. El principio precautorio

Se puede considerar que el principio precautorio está incorporado en la reglamentación de la OMC, específicamente en el Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF). Permite a los gobiernos adoptar en forma provisoria medidas sanitarias y fitosanitarias en aquellos casos en que la evidencia científica

«relevante» sea insuficiente o cuando la inacción puede llevar a daños irreversibles o riesgos para la salud humana o el medio ambiente.

Las medidas no pueden ser mantenidas, a menos que el país que las impone demuestre que está buscando información/conocimiento adicional para una valoración de riesgos más objetiva y revise la(s) medida(s) adoptadas dentro de un período razonable (Art.5.7).[49] En otras palabras, el Acuerdo MSF indica, tácitamente, que el principio de precaución puede ser invocado para justificar medidas limitadas en el tiempo, pero que en ningún caso representa una alternativa de largo plazo a la valoración de riesgos basada en evidencias científicas.

El principio de precaución se encuentra también implícito en el Artículo 2.2 del Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio (ABTC), que se refiere a la consideración de los riesgos de no cumplimiento de un objetivo legítimo, tal como podría ser la salud humana o de los animales. Los grupos ambientales ejercen un fuerte cabildeo para modificar el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, de manera que se permita a los gobiernos adoptar normas ambientales nacionales más estrictas que las internacionales, aún cuando no sea posible justificar la severidad de las normas por factores climáticos, peculiaridades geográficas, características ecológicas etc. Para justificar severidad extrema de normas ambientales sugieren recurrir al principio precautorio que permitiría desviarse de la práctica internacional aún cuando la evidencia científica fuera inadecuada.[50]

El debate sobre la incorporación explícita del principio precautorio en el Acuerdo MSF ha adquirido mayor importancia debido, entre otras cosas, a la preocupación que ha despertado, y el debate que ha originado, el tema de los organismos genéticamente modificados y la adopción del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad.

El Protocolo de Cartagena no establece una relación clara con otros convenios internacionales, en particular con los de la OMC, lo cual deja abierta la posibilidad de conflictos en el ámbito del comercio internacional. Un ejemplo de este potencial de conflictos se encuentra en el hecho que el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, si bien permite a las partes contratantes establecer sus propias normas sobre seguridad alimentaria y sanidad animal y vegetal, requiere que dichas medidas se sustenten en evaluaciones científicas del riesgo. Esto obviamente se considera un enfoque más objetivo para determinar lo que es una restricción justificada al comercio de aquellas que son simples medidas proteccionistas disfrazadas de norma sanitaria. Esta disposición del Acuerdo MSF está en franco contraste con el Protocolo sobre Bioseguridad, que privilegia la precaución por sobre la evidencia científica.

El Acuerdo MSF detalla el procedimiento a seguir por la Parte a fin de restringir el comercio de un determinado producto frente a una situación científicamente incierta.

---

[49] Véase las decisiones del Panel y del Appelate Body en el caso Japan Measures Affecting Agricultural Products, WT/DS76/R, 27.10.1998 y WT/DS76/AB/R, 22.2.1999

[50] WWF 1993: The Uruguay Round's Technical Barriers to Trade. A WWF International Research Report.

Sus requerimientos son bastante estrictos, así señala, entre otras cosas, que al establecer los niveles de protección, las Partes están obligadas a :

- Tomar en consideración factores económicos tales como el daño potencial en términos de pérdidas de producción o ventas en la eventualidad de la entrada, establecimiento y difusión de una peste o enfermedad;
- Considerar los costos de control o erradicación en el territorio del país importador de la peste o enfermedad;
- Examinar el costo-efectividad de enfoques alternativos para limitar los riesgos;
- Tomar en cuenta el objetivo de minimización de los efectos negativos comerciales;
- Evitar distinciones arbitrarias o injustificadas en los niveles que el país importador considera apropiados a cada situación, si tales distinciones resultan en discriminación o en formas disfrazadas de restricción al comercio internacional.

Por otra parte, todas las obligaciones del Acuerdo MSF deben ser respetadas por cualquier país que, aplicando el Protocolo de Cartagena, ejerce el derecho de recurrir al principio precautorio en relación a sus importaciones de LMOs *(living modified organisms)*. Pareciera que el Protocolo, al enfatizar el principio precautorio lo define más detalladamente que el Acuerdo MSF, con lo cual la posibilidad de controversia existe. Por ejemplo :

- El Acuerdo MSF no describe exactamente que entiende por «*evaluación de riesgo*» el Protocolo lo hace en detalle en su Anexo II;
- El Acuerdo MSF se refiere a la evaluación del riesgo y no hace referencia alguna a la gestión de riesgos; en cambio el Protocolo establece la necesidad ambos procedimientos (Art. 15 y 16) definiendo el primero como la recolección de datos y el segundo como la definición de un régimen regulatorio basado en los datos de la evaluación del riesgo realizada. El Protocolo sugiere elementos a considerar en el diseño de tal régimen por ejemplo al solicitar a las Partes que, previo a su uso, todo LMO sea objeto de un período de observación acorde con su ciclo de vida.
- El Protocolo es explícito en solicitar a las partes que tomen en cuenta aspectos socio-económicos mientras que el Acuerdo MSF no hace referencia a ellos.
- El Protocolo en su Artículo 12 señala específicamente el procedimiento a seguir en el caso de nuevas evidencias, en circunstancias que el Acuerdo MSF es vago, y en cierta medida ambiguo, en relación a como gestionar medidas adoptadas provisionalmente por razones de incertidumbre.

- El artículo 15 del Protocolo señala que es de responsabilidad del exportador establecer el carácter inofensivo del LMO. Los parágrafos 2 y 3 indican que el importador puede exigir al exportador realizar la evaluación de riesgos y que puede aún requerirle pagar los gastos correspondiente en el caso de que no la efectúe, y sea el país importador el que finalmente la haga. Es decir, en el caso que el exportador no haya realizado la evaluación de riesgos, el importador la puede realizar por su cuenta, directamente o encargándola a terceros y pedir al exportador el reembolso de los costos de la misma. El Acuerdo MSF no hace referencia alguna a estos aspectos. El Protocolo asigna la responsabilidad de la prueba (*burden of the proof*) al exportador.

En la práctica el principio precautorio confiere a los gobiernos un margen apreciable de maniobra en el diseño de sus políticas ambientales, pero también permite disfrazar medidas restrictivas al comercio, o proteccionistas, con la excusa de la incertidumbre de los riesgos.

Si bien es cierto que el recurso al principio es comprensible en situaciones de incertidumbre y riesgo, su uso indiscriminado en el ámbito del comercio internacional, y en particular respecto de sectores muy dinámicos y altamente competitivos entraña otro tipo de riesgo: el de su uso con fines proteccionistas para frenar las ventajas competitivas que surgen de la puesta en ejecución de nuevas tecnologías. El demostrar que una medida es justificadamente precautoria o mero proteccionismo, es extremadamente difícil sin una evaluación científica acuciosa.

Los países en desarrollo deberían examinar cuidadosamente las presiones de algunos países industrializados y de grupos ambientales para incorporar en el Acuerdo BTC el principio precautorio. La Declaración de Río señala que el principio de precaución debería ser adoptado sólo en aquellas circunstancias en las que la no adopción de la medida, por falta de certidumbre científica, podría causar riesgos de daños serios e irreversibles[51]. Parece muy improbable que importaciones provenientes de países en desarrollo conlleven riesgos de daños serios e irreversibles, en cambio para los países en desarrollo la posibilidad de que el principio precautorio se use en forma arbitraria para impedir el acceso a los mercados es mucho mas plausible, lo cual causaría daños económicos y sociales importantes.

8. Biotecnología y organismos genéticamente modificados

Se trata de un debate muy polémico que tiene múltiples dimensiones, sobre todo cuando se argumenta que los productos de la biotecnología moderna no son diferentes de los productos agrícolas convencionales, los cuales también estarían genéticamente modificados, pero con técnicas distintas. El impacto del resultado de las negociaciones para el desarrollo sostenible puede ser considerable.

[51] Rio Declaration 1992: Principle 15

Cuatro acuerdos de la OMC son relevantes por sus implicaciones directas para el comercio internacional de organismos genéticamente modificados (OGMs), entre ellos los transgénicos. Ellos son: El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) de 1994; El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF); el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (AOTC) y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). En esta sección se revisan los tres primeros ya que ADPIC ha sido objeto de una sección aparte. Además de la reglamentación de la OMC son importantes también el Codex Alimentarius (FAO) y las normativas de tipo regional como las de la U.E.

Las eventuales medidas relacionadas con los OGMs tienen una elevada probabilidad de referirse a objetivos u aspectos concernientes la protección de la salud humana, animal y vegetal, y por consiguiente caer bajo las disposiciones del Acuerdo MSF.

Los requerimientos y regulaciones de etiquetado relacionado con alimentos, reivindicaciones y preocupaciones nutricionales, calidad, empaques, y envasado suelen caer bajo la normativa del acuerdo BTC. Hasta la fecha no esta claro si una prohibición a la importación de organismos genéticamente modificados o productos obtenidos a partir de, o que contienen, organismos genéticamente modificados puede ser considerada como una regulación técnica en el contexto del acuerdo BTC.

Probablemente dos aspectos del Acuerdo BTC tendrán repercusiones importantes en relación a los organismos genéticamente modificados: la primera se refiere al concepto de "producto similar" y su determinación por el test de equivalencia sustancial. El segundo es el concepto de procesos y métodos de producción. Respecto al primero se pueden dar dos situaciones: si los organismos genéticamente modificados y los productos producidos con organismos genéticamente modificados son considerados productos similares o productos equivalentes a los productos convencionales, entonces no hay bases para aplicarles ningún tipo de regulación o tratamiento especial en el ámbito del comercio internacional. Cualquier prohibición o regulación, contravendría las disposiciones del acuerdo BTC.

El test de equivalencia sustancial establece que si un producto se asemeja en sus características externas suficientemente a otro, ellos deben ser considerados sustancialmente equivalentes y tratados con los mismos criterios. Así entonces, si un producto alimenticio o agrícola genéticamente modificado se asemeja, en sus características externas, suficientemente a un producto agrícola u alimenticio convencional, entonces los dos productos se considerarán equivalentes y deberán ser tratados en la misma forma y con los mismos criterios.

La Unión Europea y algunos países en desarrollo están en desacuerdo con el test de equivalencia sustancial considerándolo no científico y argumentan que los productos genéticamente modificados son físicamente distintos de aquellos no modificados genéticamente ya que ellos contienen ADN o proteínas o secuencias genéticas que sus contrapartes convencionales no contienen. Desde esta perspectiva los organismos genéticamente modificados son productos similares en cuyo caso las regulaciones que

requieran su etiquetaje no contravendrían el acuerdo BTC y tampoco implicarían discriminación respecto de otros productos. El concepto de equivalencia sustancial ha sido, entre otros foros, promovido en las actividades de la Comisión del Codex Alimentarius (FAO-OMS), fundamentalmente por países que exportan productos genéticamente modificados.

Por otra parte los productos genéticamente modificados podrían ser considerados en el contexto del concepto de "procesos y métodos de producción relacionados con el producto" (PPMs). El acuerdo BTC permite a los países distinguir los productos en base a sus PPMs siempre y cuando ello se refleje en las características del producto final, esta interpretación sin embargo no superaría el test de equivalencia sustancial.

El tema ha sido sometido a la atención del Comité del BTC por parte de una serie de países que exportan productos agrícolas genéticamente modificados, que se quejaron de la imposición de la Regulación N°1139/98 de la U.E. que establece requerimientos específicos de etiquetaje para los alimentos e ingredientes de alimentos producidos a partir de soya y maíz genéticamente modificados. En opinión de estos países los alimentos e ingredientes obtenidos a partir de organismos genéticamente modificados no tienen diferencia alguna en cuanto a composición, calidad o seguridad respecto de productos obtenidos a partir de variedades o especies convencionales. Por consiguiente la regulación de la Unión Europea tendría efectos negativos sobre el comercio, estableciendo un peligroso precedente para las futuras regulaciones del comercio internacional de productos alimenticios y agrícolas.

La opinión de la U.E. es, en cambio, que los productos obtenidos a partir de variedades genéticamente modificadas no son equivalentes a las convencionales, y que por lo tanto tienen que ser objeto de etiquetaje a fin de proveer al consumidor con la información adecuada.

A pesar que en los últimos años ha habido un número creciente de notificaciones a los respectivos acuerdos MSF y BTC respecto de productos agrícolas y alimentarios derivados u obtenidos gracias al uso de moderna biotecnología, el tema esta lejos de ser resuelto. Los conceptos involucrados, (productos similares, test de equivalencia sustancial, etc) son complejos y controvertidos, están aún pobremente definidos y dejan amplio margen para interpretaciones, debates y controversias.

Las obligaciones de los acuerdos del GATT y la OMC pueden ser obviadas recurriendo a las excepciones especificadas en los incisos (b) y (g) del Artículo XX del GATT. La primera permite que las provisiones de no discriminación y trato nacional (Art.III), así como aquellas que impiden la aplicación de prohibiciones a la importación de productos (Art. XI), no se apliquen en el caso que sean necesarias para proteger la salud humana de animales o plantas mientras que el inciso (g) permite tales excepciones en relación la necesidad de conservar los recursos naturales agotables. Por lo tanto, un país que quiere impedir la importación de organismos genéticamente modificados o de productos obtenidos a partir de los mismos puede invocar las excepciones del Artículo XX ; pero deberá aportar la evidencia científica que apoye su decisión y si la medida se aplica en forma provisional no la podrá mantener indefinidamente a menos que aporte información científica que respalde su decisión.

Probablemente este es el punto de tope, ya que hasta la fecha no existe evidencia científica que identifique el nivel de riesgos, para los seres humanos, las plantas y los animales, que pudieran derivarse de los organismos genéticamente modificados. Si la medida se basa en el principio de precaución, ella debe ser revisada después de un plazo prudencial y si no se aportan evidencias científicas, la medida no puede ser mantenida. El Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad del Convenio sobre Diversidad Biológica, incluye provisiones respecto de la documentación y el grado de información que debe acompañar el comercio de organismos genéticamente modificados; sin embargo no hay, hasta la fecha, mecanismos que examinen y establezcan la consistencia de los acuerdos bajo la égida de la OMC con los del Convenio de Diversidad Biológica.

Existe el temor que el permitir que los países restrinjan la importación de OGMs, productos derivados de, y productos en cuya producción hayan intervenido OGMs, cree una tremenda presión para la creación de barreras al comercio, en particular si los países no están obligados a sustanciar sus argumentos con pruebas científicas. En este caso el Protocolo de Bioseguridad serviría para encubrir políticas proteccionistas para beneficiar actividades económicas e intereses domésticos, antes que evitar efectos adversos sobre la diversidad biológica. Así, habrá países que considerarán que los eventuales efectos socio-económicos y ambientales de los OGMs deben ser objeto de una evaluación de riesgos como una fórmula simple de establecer barreras no arancelarias que protejan intereses agrícolas locales

En la medida que los OGMs confieren ventajas competitivas, debido a incrementos de productividad, reducción de costos, mejor calidad, etc. los agricultores de aquellos países que no los usan aumentarán su presión sobre los políticos locales para que los protejan de la competencia extranjera. Si dichas medidas están permitidas y/o justificadas bajo el Protocolo de Cartagena, aún en ausencia de prueba científica, se hace difícil contrarrestar medidas proteccionistas, aún mediante el recurso a los mecanismos puestos en práctica por el régimen de comercio internacional regulado por la OMC. El requisito de la etiqueta que señale que se trata ya sea de: un producto transgénico, un producto que puede contener transgénicos o un producto en cuyo proceso productivo han intervenido transgénicos (si bien estos no estén incorporados en el producto), es visto por muchos como un pretexto para mantener o crear barreras comerciales de tipo no arancelario.[52]

9. La eliminación de los subsidios

El tema de los subsidios ha estado siempre presente en la historia del GATT-OMC, sin embargo, es sólo a partir de la Ronda Tokyo que adquiere cierta prominencia. El actual Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias es un acuerdo de la Ronda Uruguay destinado a reglamentar el uso de los subsidios. El acuerdo no se aplica a los subsidios agrícolas, que son parte del Acuerdo Agrícola negociado durante la Ronda Uruguay.

El Acuerdo distingue tres tipos de subsidios:

[52] Masood Ehsan. 1999. Europe and US in Confrontation Over GM Food Labelling Criteria. 398 Nature 641

i.) aquellos prohibidos en forma absoluta (*red light subsidies) s*on los que promueven directamente el desempeño de las exportaciones o impiden las importaciones;

ii.) los permitidos o *non actionable subsidies* (*green subsidies)* incluyen algún tipo de investigación, el apoyo a regiones desfavorecidas, y aquellos destinados a favorecer la adecuación de instalaciones industriales a las normativas ambientales anticontaminantes, y

iii.) subsidios que pueden ser impugnados, *actionable subsidies (amber light*) si se consideran causal de daños a alguno de los países miembros;

Es de notar la delimitación con la cual el Acuerdo se refiere a los subsidios permitidos en temas ambientales, que restringe apreciablemente su uso para objetivos ambientales: el Artículo 8.2(c)(iv) del Acuerdo es taxativo, se refiere a : *the reduction of nuisance and pollution*, esto quiere decir que subsidios para racionalizar la extracción y uso de recursos naturales y ambientales, para evitar erosión de suelos, pérdidas de diversidad biológica o reducir la pesca incidental, no están incluidos.

El Acuerdo sobre subsidios ha sido objeto de diversas críticas: por un lado se estima que la definición de subsidios es demasiado restringida y deja de lado importantes formas directas e indirectas de subsidios; vinculado a lo anterior se objeta que el Acuerdo no establece una distinción clara entre lo que se podría denominar subsidios legítimos o convenientes y subsidios inadecuados o inconvenientes. En esta última categoría caerían por ejemplo todos aquellos subsidios que se traducen en presiones adicionales sobre el medio ambiente o favorecen una explotación predatoria del sistema natural. Ejemplo de ellos son los enormes subsidios al uso de agroquímicos en la agricultura, los subsidios para la expansión de la capacidad de captura y aumento de la flota pesquera, las ayudas para habilitar tierras con fines de colonización, los subsidios para desarrollo turístico en zonas costeras, etc. Es decir, el Acuerdo solo se limita a los daños que los subsidios puedan crear al comercio, pero ignora otros tipos de daños, como por ejemplo los ambientales.

Otras observaciones que se han hecho al Acuerdo de Subsidios es que no establece disciplina alguna en el tema, de hecho pareciera limitarse a impedir que los países recurran a una gama relativamente restringida de subsidios (*red light subsidies).* Aún en este caso, el Acuerdo es defectuoso por no contemplar ningún mecanismo de eliminación progresiva, o por etapas (*phasing out*) de los subsidios prohibidos, los que en muchos casos están profundamente arraigados en las economías, en particular en ciertos sectores económicos, como por ejemplo en el pesquero y el del turismo.

También se ha sido criticado que el mecanismo de notificación e información del Acuerdo es inadecuado resultando en la ausencia de transparencia.

La declaración de Doha se hace en parte eco de estas preocupaciones, al acordar iniciar negociaciones destinadas a clarificar y mejorar las disciplinas de los Acuerdos concernientes la implementación de Artículo IV del GATT 1994 y el de Subsidios y Derechos Compensatorios (párrafo 28), preservando sus conceptos básicos, la

efectividad, sus instrumentos y objetivos. La declaración tiene dos aspectos operativos el primero consiste en la indicación de como entablar las negociaciones al señalar que en una primera etapa los países miembros deberán indicar cuales disposiciones, incluyendo las disciplinas que inciden en las prácticas distorcionadoras del comercio, se desea clarificar y mejorar en etapas posteriores. El segundo aspecto es que el mandato anterior se aplique en forma específica a las disciplinas de la OMC relacionadas con los subsidios a las pesquerías.

La Declaración de Doha señala la necesidad de iniciar negociaciones para clarificar y mejorar las disciplinas concernientes subsidios con mención explícita del caso de subsidios a las pesquerías. Sus referencias al desarrollo y al medio ambiente son ambiguas e indirectas, limitándose a indicar: "... *taking into account the needs of developing and least developed participants*" y "*...the importance of this sector (fishery) to developing countries*".

En relación a la **pesca**, cabe destacar que la flota pesquera mundial ha estado históricamente y está altamente subsidiada, por ejemplo en 1989 los 20 principales países pesqueros pagaron más de US$ 54 mil millones de subsidios a sus flotas pesqueras para lograr capturas valorizadas en algo más de US$ 70 mil millones. Además hay un sistemático no cumplimiento del Articulo 25, que obliga a los países miembros a notificar a la OMC cualquier tipo de subsidio, prohibido o no, que se conceda.

En relación a la **agricultura**, el tema de los subsidios es especialmente conflictivo. El Acuerdo de la OMC sobre Agricultura (AA) de 1995 establece disciplinas para el acceso a mercados, apoyo interno y subsidios a la exportación, al mismo tiempo señala la necesidad de que los países desarrollados reduzcan su protección. Sin embargo, es un hecho concreto que el AA ha permitido a los países desarrollados aumentar sus subsidios domésticos en vez de reducirlos al mismo tiempo que continuar con elevados subsidios a la exportación de productos agrícolas. La OECD señala que el apoyo a la agricultura de los 24 países de la OECD ha aumentado de un promedio de US$ 276 mil millones en los años 1986-98 (previo a la Ronda Uruguay), a US$ 326 mil millones en 1999[53].

Uno de los mecanismos que ha facilitado mantener y aún aumentar la protección a la agricultura de los países desarrollados es el *process tariffication*, que consiste en sustituir la protección previamente ejercida mediante cuotas u otras restricciones cuantitativas por un equivalente en términos arancelarios. Este proceso se ve, además, favorecido por una disposición especial de salvaguardia que permite proteger a los agricultores cuando las importaciones aumentan por encima de un cierto límite o los precios caen por debajo de ciertos niveles. Esta salvaguardia especial no opera cuando no existe un *tariffication process*, situación que se da particularmente en los países en desarrollo donde, prácticamente, no habido restricciones cuantitativas a las importaciones de productos agrícolas y por ende dicho proceso no es operativo.

[53] OECD 2000. Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2000. OECD Secretariat. Paris

En el AA los países miembros se comprometieron a reducir el valor total de aquellos tipos de subsidios que tienen efectos distorsionadores sobre el comercio, y que se incluyen en la llamada caja ámbar *(amber box)*. La llamada caja verde (*green box*) cubre los tipos de subsidios cuyos efectos sobre el comercio son supuestamente mínimos y que por lo general comprenden pagos por apoyo indirecto a los ingresos de los agricultores, investigaciones y la puesta en ejecución de programas ambientales gubernamentales; no existen límites a los subsidios que caen en esta categoría. Finalmente, la tercera categoría de subsidios corresponde a aquellos asociados a los programas de restricciones de la producción y han sido autorizados a los países que en el pasado han recurrido a este tipo de subsidios: la U.E., Japón, los Estados Unidos, Noruega, Islandia la República Checa y Eslovenia.

En la primera categoría caen obviamente los subsidios a las exportaciones agrícolas, el AA compromete a los países a reducir los gastos en subsidios a la exportación en 36% y la cantidad total de exportaciones subsidiadas en 21% sobre una base calculada como el promedio anual del período 1986-90 y la reducción debería haberse realizado entre 1995 y el 2000, es decir que en el mejor de los casos los subsidios se mantendrían bastante elevados: equivalentes al 64% de los prevalecientes en vísperas de la Ronda Uruguay. La mayoría de los países en desarrollo no subsidia sus exportaciones agrícolas, y si ahora quisieran hacerlo para promover actividades agrícolas, se verían impedidos por el AA.

Lo anterior revela que el AA es probablemente el más desequilibrado de los acuerdos logrados en la Ronda Uruguay al permitir la mantención y aún el aumento de subsidios en los países desarrollados, ya extraordinariamente elevados, mientras que impide su uso, más allá de un monto mínimo, en los países en desarrollo.

Por otra parte se ha incluido en las negociaciones sobre el tema agrícola el concepto de la "multifuncionalidad" de la agricultura, que forma parte de las preocupaciones "no comerciales" que son objetivos de política que algunos miembros presentan como prioritarios " independientemente" de la reforma del comercio agrícola. Estos objetivos de política son: el desarrollo rural, la garantía de seguridad alimentaria, la defensa del medio ambiente y la conservación del paisaje, algunos de ellos expresamente reconocidos por el AA.

Entre los países que defienden este concepto están la Unión Europea, Suiza, Noruega, Japón y los países en desarrollo importadores netos de alimentos, que a su vez son también los países que se resisten a reformar sus políticas de subsidios a la producción y exportación.

El argumento de base sobre la multifuncionalidad es que la agricultura posee una característica que la distingue del resto de las actividades económicas, ya que además de su función básica de producción, proporciona bienes públicos y externalidades positivas, como servicios ambientales, protección de recursos naturales y de la biodiversidad, paisajes rurales zonas de ocio, etc.

El enfoque de la multifuncionalidad postula que la reducción de los subsidios puede alterar las condiciones de vida de los agricultores, afectando la estructura social. Por otra parte, también alteraría la contribución de la agricultura a la preservación del medio ambiente (diversidad biológica y paisajes naturales). Los países que se oponen a la multifuncionalidad argumentan que una forma más directa de promover las externalidades positivas de la agricultura sería financiar directamente la provisión de esos bienes públicos, en vez de hacerlo por la vía indirecta del subsidio a la agricultura.

10. Conclusiones

En síntesis se pude decir que en la OMC las relaciones entre ambiente y comercio pueden ser tratadas o abordadas a través de dos enfoques alternativos:

- el recurso a los procedimientos establecidos de solución de disputas
- la búsqueda de consenso entre los miembros de la OMC con sus respectivas
- recomendaciones a la Conferencia de Ministros ya sea a través de los trabajos del CTE o en el *«mainstream»* de las negociaciones de diferentes acuerdos tales como el AOTC, el AMSF, el de subsidios y derechos compensatorios, ADPIC o GATS.

La segunda alternativa, claramente más política se dificulta, aún más, por el número de miembros del la OMC y por las posiciones muy diferentes que tienen respecto a cada uno de los temas. En cambio, es relativamente fácil (para los países desarrollados) iniciar un caso de disputa y buscar, dentro del sistema, la «legalización» de la situación comercial así creada a través del mecanismo de solución de disputas. En otras palabras es mas fácil iniciar una disputa en el GATT/OMC que lograr el consenso entre 142 estados miembros.

V. LAS ASIMETRÍAS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA GLOBAL Y SUS IMPLICACIONES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

En un contexto global en que prevalecen fuertes asimetrías productivas, tecnológicas, financieras y ambientales para la región, se evidencia una débil relación entre las exportaciones y el crecimiento económico y un retroceso en la especialización exportadora en segmentos dinámicos del comercio mundial, en particular con mayor valor agregado, mayor contenido tecnológico e intensivos en conocimiento. Ello sugiere que el fortalecimiento de la relación entre las exportaciones, el crecimiento del PIB y el desarrollo sostenible no se obtienen automáticamente con una mayor apertura.

Por otra parte, a medida que aumentan las exportaciones de productos con bajo grado de procesamiento y que no permiten la diferenciación de los productos, las presiones de tipo ambiental también aumentan. A diferencia de los productos industriales y con mayor contenido tecnológico, los productos básicos son tomadores de precios, y los costos ambientales y de certificación no se pueden reflejar en sus precios finales. Ello ha generado cierta hostilidad contra el tema ambiental en la región. En esta sección se argumenta que la forma en que se encaren las asimetrías en las negociaciones repercutirá en la capacidad de los países de aprovechar las oportunidades comerciales que genera el sistema de comercio global.

En términos estrictos, no hay razones para que el libre comercio provoque daños en el medio ambiente, el verdadero problema reside en el patrón de comercio internacional, las estrategias de desarrollo y las políticas comerciales, sectoriales y ambientales que se adopten para responder a los desafíos del comercio internacional. El patrón de comercio internacional dominante no ha permitido que los productos primarios obtengan precios a la par con los valores reales, sociales y ecológicos, de su extracción y procesamiento. Dicho valor real es un prerrequisito para una explotación racional o ambientalmente racional de los recursos y del sistema natural.

Si los países industrializados y los grupos ambientales fueran coherentes con sus mismos requerimientos respecto a las exportaciones de manufacturas provenientes del sur, entonces también deberían promover y apoyar nuevos exámenes y negociaciones sobre los productos primarios y la búsqueda de mecanismos para incorporar en sus costos (precios) el valor de las externalidades creadas durante su extracción, producción o procesamiento e integrar tales externalidades en un sistema de precios de los productos básicos. Esto implica la internalización de los costos ambientales y la consiguiente determinación de precios reales. Si dicha internalización es difícil en el contexto del mercado, entonces habría que proveer al diseño de mecanismos correctores del mismo ya sea mediante la determinación y aplicación de impuestos a la exportación, especificación de sobreprecios u otros mecanismos que se puedan determinar.

A los productores europeos se les han mantenido estables los precios por encima de los precios del mercado internacional, han tenido un trato preferencial en los mercados

domésticos y se les ha cubierto la diferencia -subsidios a la exportación- entre su precios y los vigentes (inferiores) en los mercados internacionales, que ellos mismos han contribuido a deprimir con sus excedentes. La Unión Europea exporta trigo a un precio que es 2/3 del costo de producirlo, azúcar a sólo un cuarto de su costo de producción. Los ganaderos europeos reciben un subsidio diario de US$ 2.20 por vaca.

A las políticas distorsionadoras del mercado agrícola de la UE se añaden las similares de otros países desarrollados, básicamente Japón y los Estados Unidos. La aprobación por el Gobierno norteamericano del Farm Bill para los próximos 10 años, que aumenta generosamente los subsidios a los grandes hacendados norteamericanos (US$ 190 mil millones), junto con la reinstalación del *target price system* que había sido abolido en 1996, refuerza las distorsiones del mercado agrícola mundial.

La estructura del comercio mundial se ha ido configurando históricamente de acuerdo con las preferencias del Norte, socavando la posición comercial del Sur. En sus esfuerzos para adaptarse y responder a las exigencias del mercado internacional así configurado, los países en desarrollo han ido modificando los patrones de uso de sus recursos naturales y ambientales o los sobreexplotan. Aquellos que culpan al comercio por la deforestación del bosque tropical y su conversión a pastizales y ganadería extensiva para la exportación, el sobrepastoreo de las áreas deforestadas y la consecuente erosión de tierras, no parecen discernir entre comercio y un determinado patrón de comercio, ignoran la causalidad del fenómeno y no distinguen entre el comercio y las estrategias, políticas y prácticas de producción que adoptan diferentes actores para participar en ese comercio, caen así en un enfoque anti-comercio fundamentalmente reduccionista, sincrónico y estático.

Los resultados de la reunión Ministerial de Doha fracasan en romper las asimetrías de los acuerdos comerciales multilaterales y del sistema de comercio internacional que se acentuaron con la Ronda Uruguay, lo que se confirma con la paralización casi total de las negociaciones en los temas substantivos que ha ocurrido en el post –Doha.

Esas asimetrías, están en parte enraizadas en otras asimetrías notables, fundamentalmente en la diferente capacidad negociadora de países desarrollados y en desarrollo. La capacidad negociadora de los primeros es enormemente superior a la de los segundos por diferentes razones. En primer lugar han tenido siempre la iniciativa en los temas a discutir y los han preparado adecuadamente en todos sus detalles, ejemplo de ello son los acuerdos en DPIC y Servicios; por lo general en estos temas han logrado un nivel de desarrollo técnico e institucional en términos de normas, medidas de control etc que están ausentes en la mayoría de los países en desarrollo (medio ambiente, DPIC y servicios son ejemplos adecuados).

Desde otra perspectiva los países desarrollados derivan un fuerte poder negociador del hecho que controlan la mayor parte del comercio mundial de bienes y servicios y de la producción de tecnología, es decir están en una buena posición para ofrecer concesiones a unos y otros y dividir a los países en desarrollo. En esto desempeñan un papel fundamental los acuerdos preferenciales como el Acuerdo de

Lomé, los acuerdos bilaterales que promueven los Estados Unidos con diferentes países o aun la presión a través de acuerdos regionales (por ejemplo, ALCA). Además los países desarrollados son relativamente pocos y con niveles de ingreso y desarrollo muy similares, lo que facilita la adopción de posiciones comunes o superar las diferencias, que eventualmente pudieran surgir, y asumir posiciones comunes frente a las demandas de los países en desarrollo. En cambio los países en desarrollo no sólo son muchos y muy diversos, con grandes diferencias de ingreso, desarrollo, capacidades tecnológicas, dotaciones de recurso, etc. y consecuentemente con intereses variados.

Además, hay algunos países que en ciertos temas están próximos a los países desarrollados: por ejemplo Corea en el caso pesquero y de subsidios, Chile esta cercano a los Estados Unidos y estaría dispuesto a iniciar negociaciones el tema de inversiones, el grupo Cairns engloba países en desarrollo y desarrollados, en ADPIC países como India y Brasil tienen intereses muy diferentes de otros países más pequeños y menos diversificados y que carecen de las capacidades reales y potenciales de desarrollo tecnológico de los nombrados.

VI. OBJETIVOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LAS NEGOCIACIONES Y NUEVAS OPORTUNIDADES EN LA DECLARACIÓN DE DOHA

En este capítulo se analizan los instrumentos que se podrían utilizar en el marco de la OMC para avanzar en una reestructuración productiva, comercial y tecnológica que contribuya a la solución de las carencias nacionales y los problemas de deterioro ambiental que afectan a los países de la región.

1. Características de las negociaciones comerciales

Como resultado de la reducción de aranceles (Ronda Uruguay), las negociaciones se centran cada vez más en reglas para las políticas domésticas (incluidas las políticas ambientales) que determinan las condiciones de competencia y tenderán a condicionar la autonomía, la competitividad y el acceso a los mercados. Sin embargo, para que la liberalizacion del comercio sirva como una herramienta en pro del desarrollo sostenible, los países de la región requieren de una autonomía que permita recurrir a instrumentos de políticas activas de desarrollo para promover las capacidades productivas por el lado de la oferta e incentivar la competitividad. Sin embargo, lo que se está negociando actualmente son posibles limitaciones para la utilización de cierto tipo de instrumentos de políticas, que fueron claves en las estrategias de desarrollo del Sud-Este Asiático o en Europa y que ahora estarían violando las reglas de la OMC.

Las expectativas de los países en desarrollo de obtener beneficios de los acuerdos de la Ronda Uruguay han dejado lugar a la más grande frustración, los obstáculos al acceso a mercados lejos de reducirse han aumentado, los márgenes de maniobra y de opciones de política de los países en desarrollo para promover sus sectores exportadores se ha reducido notablemente, entre otras razones por las exigencias que imponen los acuerdos de la Ronda Uruguay, la esperada transferencia de tecnología no se ha materializado, y aún el acceso a la misma se ha dificultado y encarecido notablemente afectando los programas de modernización tecnológica, de diversificación económica y menoscabando las posibilidades de lograr mayor eficiencia y competitividad.

La situación en el mercado agrícola ha empeorado notablemente con los aumentos de subsidios de la UE y el Farm Bill de los Estados Unidos, y nada se ha cumplido en relación al desmantelamiento del proteccionismo del Acuerdo Multifibras. El uso de las Medidas Antidumping con fines proteccionistas ha aumentado, a pesar de la mayor reglamentación lograda durante la Ronda Uruguay.

Por último, el costo de la puesta en ejecución de los acuerdos de la Ronda Uruguay se ha revelado enorme, los estudios señalan que el costo medio para un país en desarrollo de poner en ejecución solamente los acuerdos sobre valoración aduanera, ADPIC y la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias alcanzaría a los 150 millones de dólares,[54] lo que está fuera de las posibilidades de muchos países en desarrollo que sin

[54] Finger M. and Shuler P. 2000. Implementation of the Uruguay Round Commitments: The Development Challenge. The World Economy 24 (4)

embargo están comprometidos a hacerlo y aun en plazos absurdamente breves, lo que en último término significa distraer esos recursos de los programas de desarrollo.

2. Las prohibiciones y los vacíos en las reglas de la OMC

Es paradojal que los propios acuerdos de la Ronda Uruguay impiden o dificultan la puesta en ejecución de políticas macroeconómicas y sectoriales internas necesarias para captar los beneficios de la liberación del comercio en pro de una estrategia de desarrollo. Por ejemplo los subsidios han sido un instrumento ampliamente utilizado para promover el desarrollo y la expansión de determinados sectores, aumentar la capacidad científico tecnológico y mejorar la competitividad de ciertas industrias, promover desarrollos regionales ayudar a la industria naciente.

Los países desarrollados han hecho un amplio uso de ellos a lo largo de toda su historia, hoy la reglamentación de la OMC limita enormemente su uso a pesar que sigue aceptando los cuantiosos subsidios agrícolas y pesqueros en los países desarrollados que distorsionan el mercado mundial, y están en el origen de serios daños ambientales de contaminación difusa, perdida de diversidad biológica y sobre-explotación. Aquellos subsidios que tradicionalmente se empleaban para promover la I&D o las pequeñas y medianas empresas o los desarrollos regionales estaban permitidos por Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias, pero desde 1999 prácticamente ya no se practican (pese a estar vigentes en programas de fomento de la U.E. como los de fondos estructurales y de cohesión).

Es decir, una de las herramientas más utilizadas en la historia económica para promover la industria naciente, el desarrollo regional, la aplicación de ciencia y tecnología, la competitividad etc. ha sido, prácticamente, puesta fuera de las posibilidades de ser utilizada por los países en desarrollo. Es un hecho histórico que todos los países hoy desarrollados lo lograron al amparo de barreras arancelarias y no arancelarias, el uso de subsidios y otras herramientas y sólo redujeron sus barreras arancelarias una vez logrado cierto nivel de desarrollo económico e institucional interno y competitividad internacional.

Es cierto que ningún país ha logrado crecimiento y desarrollo por el mero expediente de abrirse al comercio internacional y los flujos de capital, pero también es cierto que ningún país ha logrado rápido y sostenido crecimiento económico y desarrollo desvinculándose del comercio internacional y de los flujos internacionales de tecnología y de capital de largo plazo. Crecimiento económico sostenido y desarrollo se han logrado por la adecuada combinación de expansión y fortalecimiento de las capacidades económicas, educacionales, tecnológicas e institucionales internas y una apertura calculada y selectiva al comercio y los flujos internacionales de capital de manera de aprovechar sus ventajas y dinamismo.

El acceso a la tecnología, piedra angular del desarrollo, esta cada vez más entrabado por TRIPS que ha reforzado el carácter monopólico de los derechos de propiedad intelectual restringiendo notablemente su función difusora de conocimiento

tecnológico de manera que no solo se encarece y se obstaculiza el acceso a la tecnología sino que además se impide el uso del conocimiento tecnológico para fines de I+D y adaptación de tecnologías o simplemente impide la ingeniería inversa.

Sin embargo, vale la pena destacar ciertas ambigüedades y vacíos que aún prevalecen en algunos de los actuales acuerdos de la OMC, con el objetivo de analizar si existen espacios para la utilización de herramientas en pro del desarrollo sostenible que América Latina y el Caribe podría negociar.

a) El Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias

Prohíbe el uso de subsidios específicos selectivos. Sin embargo no prohibe los subsidios horizontales, los subsidios condicionados al desempeño exportador para países en desarrollo con un ingreso per capita inferior a US$1000 y que no han logrado competitividad exportadora (es decir un 3.25% de las exportaciones mundiales en dos años consecutivos). Tampoco prohibe las donaciones de gobiernos a empresas privadas para fines de I&D, o subsidios a regiones en desventaja, o subsidios relacionados con nuevas leyes ambientales, lo cual tiende a favorecer a los países desarrollados. En cambio prohibe los subsidios relacionados con el desempeño exportador o aquellos otorgados para privilegiar productos domésticos (y no importados)

Tras la revisión de este acuerdo en 1999, no queda claro si algunos subsidios pueden ser llevados al órgano de solución de controversias, lo cual es un riesgo que requiere recursos, y ha tenido un efecto de enfriamiento en su uso para los países en desarrollo. Cuba y Venezuela han propuesto medidas para el logro de objetivos de desarrollo legítimos *(non-actionable subsidies)*, tales como crecimiento regional, financiamiento para la investigación y desarrollo tecnológico, diversificación de la producción y desarrollo e implementación de métodos de producción ambientales.

b) El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)

Otorga derechos de monopolio a los dueños de patentes, lo cual en teoría incentiva la innovación en las empresas domésticas, pero el poder aprovechar estas oportunidades depende de una serie de limitaciones, no solo del propio Acuerdo, pero también relacionado por ejemplo con los subsidios. De manera que frente a los "*actionable subsidies*", los países en desarrollo podrían recurrir a la I&D privada, sin embargo esto es mucho más factible de ser implementado para los países desarrollados.

La difusión tecnológica está muy limitada en la práctica. Entre sus provisiones, el acuerdo limita fuertemente los tradicionales métodos de ingeniería inversa y otras formas de innovaciones imitativas; restringe grandemente las excepciones, lo cual afecta particularmente productos farmacéuticos y alimenticios -que tradicionalmente en países en desarrollo y aun desarrollados eran parte de las excepciones- y limita las formas de licenciamiento obligatorio.

La mayor severidad a la protección, la ampliación de las áreas a cubrir obligatoriamente por el régimen de propiedad intelectual, la extensión del período de protección, las dificultades para realizar ingeniería inversa y otras formas de adaptación tecnológica afecta negativamente los esfuerzos de los países en desarrollo para mejorar sus niveles de desarrollo tecnológico, modernizarse y encauzar un proceso de desarrollo sostenible.

Cabe destacar que sistemas poco severos de protección de los derechos de propiedad intelectual han caracterizado las fases de despegue de muchas industrias y la maduración de las capacidades y estructuras tecnológicas de los países, un sistema de patentes débil desde el punto de vista de la protección facilita la imitación, la adaptación y la ingeniería inversa y contribuye a la creación de las capacidades tecnológicas de un país.

Es un hecho histórico que la mayoría de los países industrializados fueron incrementando el rigor de la protección a medida que alcanzaban elevados niveles de desarrollo o posiciones dominantes (aun oligopólicas) en los respectivos sectores. Los países que dominan el sector químico farmacéutico sólo aceptaron el patentamiento en la segunda mitad del siglo XX: en Francia y Alemania los productos farmacéuticos fueron objeto de patentamiento sólo en 1967 y en Italia en 1979, a su vez las substancias químicas, piedra angular del desarrollo industrial alemán, sólo fueron patentados en Alemania (entonces Rep. Federal) en 1967 mientras que en Japón lo fueron diez años más tarde, en 1976, y en Suiza en 1978. Es este también el caso de las economías dinámicas del sudeste Asiático, en particular la República de Corea, que explotó al máximo un sistema de propiedad intelectual relativamente débil para construir una infraestructura tecnológica fuerte y dinámica hasta que fueron forzados, en vísperas de la Ronda Uruguay, a modificar su sistema de propiedad intelectual.

En la práctica el acuerdo ADPIC favorece a los países desarrollados, ya que la mayoría de las patentes están en manos de corporaciones o individuos de estos países.

c) El Acuerdo sobre Agricultura

En la terminología de la OMC, las subvenciones se identifican en general por "cajas" a los que se han dado los colores de las luces del semáforo: verde "permitidas", ámbar (frenar-deben reducirse), rojo (prohibidas). Sin embargo, el Acuerdo sobre la Agricultura no tiene caja roja, aún cuando la ayuda interna que sobrepasa los niveles de compromiso de reducción en caja ámbar está prohibida; y existe una "caja azul" para las subvenciones que están vinculadas a programas que limitan la producción.

Todas las medidas de ayuda interna que se considera que distorsionan la producción y el comercio (con algunas excepciones) están comprendidas en la caja **ámbar**, que incluye todas las medidas de ayuda interna excepto las de las cajas azul y verde, e incluye las medidas de sostenimiento de los precios, o las subvenciones directamente relacionadas con el volumen de producción.

La caja **azul** es en realidad la "caja ámbar con condiciones", es decir, toda ayuda que normalmente estaría en la caja ámbar, pasa a la caja azul si requiere también que los agricultores limiten la producción. En la actualidad no existen límites para los gastos en subvenciones de la caja azul. En las negociaciones actuales, algunos países quieren mantener la caja azul como está porque ven en ella un medio decisivo para abandonar las subvenciones de la caja ámbar, que tienen efectos de distorsión, sin causar demasiadas penalidades. Otros quieren establecer límites o compromisos de reducción propugnando algunos transferir estas ayudas a la caja ámbar.

Para poder formar parte de la "caja **verde**" las subvenciones no deben distorsionar el comercio o, a lo sumo, hacerlo en grado mínimo. Esas subvenciones deben estar financiadas con fondos públicos (sin que se cobren precios más altos a los consumidores) y no han de sostener los precios. Suele tratarse de programas que no van destinados a productos concretos, e incluyen las ayudas directas a los ingresos de los agricultores que están desvinculadas ("desconectadas") de los niveles de producción o precios actuales. También incluyen los programas de protección ambiental y desarrollo regional. Así pues, las subvenciones de la caja verde están permitidas sin límite.

Otra caja que ha sido propuesta es la "caja de desarrollo" que hace referencia a disposiciones que se aplicarían únicamente a los países en desarrollo y consistirían en una flexibilidad general y no en políticas específicas prescritas. El centro de atención serían los agricultores de bajos ingresos que carecen de recursos, y asegurarse suministros de alimentos básicos. Los medios serían los siguientes: exenciones de compromisos relacionados con esos alimentos básicos, la posibilidad de negociación de aranceles más elevados, permitir a los países en desarrollo utilizar salvaguardias simples para proteger los alimentos básicos, la prohibición de que los países desarrollados incurran en "dumping" en relación con los productos agropecuarios, un fondo internacional de seguridad alimentaria, etc.

Diversos países en desarrollo incorporan sus propias ideas al contenido de la caja de desarrollo, comprendida la mejora del acceso a los mercados de los países desarrollados y los compromisos vinculantes en materia de asistencia técnica. No obstante, las opiniones difieren acerca de qué grupos de países deberían beneficiarse de un determinado tipo de trato especial.

Si bien el Acuerdo aparece más flexible para los espacios de políticas de desarrollo, tiende a favorece principalmente a los países desarrollados. La *"caja de desarrollo"* abre oportunidades para promover la capacidad exportadora, y los países deberían explorar los vínculos entre la agricultura y al Acuerdo sobre Medidas sobre Inversiones relacionadas con el Comercio (Trims), con especial relevancia para la agricultura y que podrían ser acomodados en el marco de la caja de desarrollo.

d) Reglas relacionadas con las compras del sector público

Las compras del sector público es una herramienta poderosa para promover ciertos sectores, como por ejemplo el de las Pequeñas y Medianas Empresas. Si bien

existe un Acuerdo sobre compras del sector público, no existen disciplinas multilaterales sobre compras gubernamentales en la OMC, y este Acuerdo solo cuenta con un número de signatarios reducido y forma parte de los "acuerdos plurilaterales".

De manera que al no existir obligaciones multilaterales sobre compras gubernamentales en la OMC, las agencias de gobierno nacionales, regionales y locales tienen toda la libertad para aplicar preferencias de compras en un contexto de objetivos de política nacional. En cambio, si existen disciplinas para las empresas públicas, que restringen la utilización de prácticas de compra como instrumentos de política para la competitividad o el desarrollo industrial.

Actualmente hay tres temas en negociación:

- transparencia en las compras gubernamentales
- compras gubernamentales en servicios (que se llevan a cabo en el marco del GATS), ya que el Acuerdo se refiere solo a compras de mercancías
- negociaciones de acceso al Acuerdo sobre Compras Pública, solo dos países en desarrollo (Jordania y Panamá) están negociando su acceso. En teoría permite a los países negociar con otros países exclusiones de mutuo acuerdo en relación a las reglas de trato nacional

e) Nuevos temas (Singapore issues)

Se definirán modalidades de negociación en la Quinta Sesión Ministerial

- Inversiones

Algunos países en desarrollo se oponen a la inclusión de este tema en la OMC. La negociación sobre reglas de inversiones debe tener en cuenta las profundas implicaciones de ciertas disciplinas multilaterales en esta área. Por ejemplo la aplicación del trato nacional, la consecuencia de someter controversias a los mecanismos de solución de controversias, la definición de inversiones en relación a las IED o todos los flujos de capital, la posibilidad de prohibición de requisitos de desempeño incluyendo aquellos relacionados con la transferencia de tecnología, etc

Se debería garantizar la seguridad legal de los inversionistas y al mismo tiempo, la protección de espacios para la política de desarrollo.

- Competencia

En caso de llevarse a cabo negociaciones sobre reglas internaciones sobre política de competencia, los países deberían perseguir dos objetivos:

i.) restringir comportamiento anticompetitivo y limitar los abusos de poder de mercado por las Empresas Transnacionales (anti-trust internacional, donde

el principal peligro reside en el eventual énfasis de las negociaciones en asuntos de acceso a mercado mas que antitrust internacional). Esto permitiría a los países en desarrollo su inserción en las *Cadenas Globales de Valor*, que son canales de acceso a mercados.

ii.) Asegurarse de que un acuerdo multilateral sobre competencia no resulte en el debilitamiento de los países en desarrollo en su poder de negociación relacionado con los precios de su productos básicos.

iii.) Habrá que negociar la posibilidad de que las reglas de competencia se relajen o favorezcan a las empresas que invierten en I&D en el país.

- Facilitación del comercio

Objetivos de países en desarrollo:

i.) vincular las negociaciones de GATS con las de facilitación del comercio

ii.) mantener legalmente los servicios de facilitación de comercio en la esfera de responsabilidad del gobierno

iii.) implica desafíos en relación a los temas de inversiones, reformas institucionales y capacitación, todo esto debería estar vinculado a compromisos de asistencia técnica por parte de los países desarrollados.

3. Espacios de negociación para políticas activas de competitividad en pro del desarrollo sostenible

Actualmente se constata que los países de la región otorgan una alta prioridad política a las negociaciones comerciales, dadas las enormes expectativas de futuros beneficios que se han creado. Sin embargo, en la medida en que los temas de interés se visualicen principalmente desde la óptica de logros en materia de acceso a mercados, los países no estarán en condiciones de defender su necesidad legítima de negociar los espacios para implementar aquellas políticas activas de competitividad que consideren fundamentales para el desarrollo sostenible. Los elementos centrales de este enfoque de negociación son los siguientes:

a) Acceso a los medios que permitirían transformar la estructura productiva

Más que negociar acceso a mercados (agricultura, textiles, aranceles, etc), es importante negociar el acceso a los medios para la transformación de los sectores productivos y del aparato exportador. Con este propósito, mayores oportunidades existirían, por ejemplo, en las negociaciones de servicios, donde se podrían abrir enormes horizontes como vehículo de transferencia de tecnología (software, energía, servicios ambientales...). Los países en desarrollo han volcado gran parte de sus recursos a los temas de acceso a mercado, lo cual difícilmente cambiará sus estructuras productivas.

El suministro de servicios ha crecido enormemente y las Empresas Transnacionales recurren crecientemente al *outsourcing*, y muchas de estas empresas se han convertido en lideres en la carrera de las innovaciones (software, energía y servicios ambientales).

Los países en desarrollo deberían por lo tanto introducir excepciones que permitan promover la diversificación y competitividad (por ejemplo, *joint ventures* con proveedores internacionales que permitan la transferencia tecnológica a través del *"learning by doing")*. Las compras públicas, los subsidios y eventualmente los requisitos de desempeño son tres tipos de instrumentos que los países en desarrollo deberían promover en sus negociaciones.

Sin embargo, la realidad no es simple. Las posibilidades de desarrollar el sector servicios, necesario par aumentar la calidad de vida de la población, mejorar la eficiencia en la utilización de recursos naturales y energéticos, para proveer infraestructura necesaria para lograr competitividad internacional, o para diversificar los sectores productivos y de exportación está siendo entrabada por la disposiciones del GATS sesgada hacia los grandes productores de servicios.

Las disposiciones fundamentales vinculantes del GATS aplicables a todos los miembros son las concernientes al principio de NMF, transparencia y participación creciente de los países en desarrollo. Todas las otras obligaciones se basan en los compromisos de los miembros individualmente considerados, así por ejemplo el principio de trato nacional y el de acceso a mercados constituyen compromisos negociables respecto de sectores y actividades específicas que están incluidas en el programa de compromisos presentado por cada país

En otros términos, el principio de trato nacional se basa en una lista positiva y se aplica sólo a aquellos servicios incluidos en la lista, menos las medidas que hayan sido objeto explicito de excepción.. Este enfoque peculiar que opera en base a una lista positiva, fue adoptado como mecanismo de liberalización en la estructura del GATS: separando aquellas obligaciones que serían aceptadas por todas las Partes (parte I), de aquellas disposiciones sobre acceso a mercados y trato nacional, que serían el objeto de negociaciones específicas (parte II), así como mecanismo operativo en las disposiciones de la Parte III concerniente los Compromisos Específicos y la Parte IV sobre liberalización progresiva.

Esto significa que cada país puede seleccionar el sector de servicios o la transacción que esté dispuesto a abrir en un momento dado, sujeta a condiciones y limitaciones determinadas. En circunstancias que en el GATT el principio de Trato Nacional es conjuntamente con el de NMF piedra angular que se aplica a todas las partes, en el GATS su aplicación está supeditada a los anexos y los compromisos nacionales asumidos.

El acceso a los mercados resultaría, por consiguiente, de los compromisos individuales de cada país, negociados con vistas a una progresiva liberalización de largo

plazo; el trato nacional es por lo tanto negociado y no otorgado automáticamente. Para entender esto hay que tener presente que a diferencia de la competencia en bienes, la competencia en servicios puede verse restringida por medidas no discriminatorias, por ejemplo: las regulaciones nacionales pueden reducir materialmente las capacidades de las firmas extranjeras para entrar en el mercado de servicios, y la regulación fragmentada entre jurisdicciones nacionales se percibe como una barrera importante al libre acceso al mercado nacional. El reconocimiento de este hecho ha llevado a introducir en GATS el principio de acceso a mercado cuya cobertura esta sujeta a las listas especificas de los sectores proporcionadas por cada país.

El tipo y la cantidad de sectores de servicios cubiertos depende, o refleja, en gran medida el nivel de desarrollo y diversificación económica de los países. Tomando en consideración que el sector servicios está menos desarrollado en los países en desarrollo, no es de extrañar que sus compromisos cubran un número limitado y menor que los incluidos en los compromisos de los países desarrollados. Por otra parte, estos últimos han dejado sistemáticamente fuera aquellos sectores de servicios en los cuales tienen una posición competitiva dominante o quieren preservar (proteger) la actividad nacional; por ejemplo, los Estados Unidos excluye el sector de los servicios marítimos, Francia el audiovisual, y Japón los financieros. En general los sectores con mayor cobertura son los que inciden mayormente en los aspectos de competitividad nacional como ser telecomunicaciones, servicios financieros, transporte, servicios comerciales; mientras que entre los de menor cobertura se encuentran aquellos con fuerte dimensión social: salud, educación, ambiente.

A medida que pasa el tiempo y se avanza en las negociaciones, las bilaterales predominarán por sobre las multilaterales, con lo cual los países en desarrollo se encontrarán en una situación aún más desventajosa por el secretismo que caracteriza la negociación bilateral, y por su consiguiente falta de transparencia, y en segundo lugar por la evidente escasa capacidad negociadora de los países en desarrollo.

b) Modernización de los instrumentos de Trato Especial y Diferenciado (TE&D)

La Cláusula de Habilitación es oficialmente la "decisión sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo". Su adopción tuvo lugar en el marco del GATT en 1979 y permite a los Miembros desarrollados otorgar trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo. Si bien ésta permite la flexibilidad, comprendido el trato especial adicional para los países menos adelantados, se entiende que la Cláusula exige que todos los países en desarrollo tengan, en general, acceso al trato preferencial.

Si bien algunos sostienen que el tema del TE&D está obsoleto, aparece en todos los ámbitos comerciales bajo distintos nombres, como por ejemplo, "la dimensión del desarrollo", la "vulnerabilidad", la "flexibilidad", etc. Se sugiere, por lo tanto, es aprovechar el mandato de Doha (párrafo 44) para revisar el trato especial y diferenciado, con el fin de incorporar márgenes de maniobra para los países en desarrollo que permitan utilizar cierto tipo de instrumentos de políticas activas, que apunten, por ejemplo, al

fortalecimiento de las capacidades de innovación, al fortalecimiento tecnológico y que permitan abrir nuevos patrones de exportación.

Estos espacios de política son esenciales para que el crecimiento exportador se traduzca en desarrollo sostenible. En la medida en que los temas de interés se visualicen principalmente en términos de acceso a mercados, los países no estarán en condiciones de defender su necesidad legítima de espacio para políticas.[55]

En la Ronda Uruguay los países en desarrollo aceptaron que una serie de disciplinas discrecionales que pasaran a ser vinculantes, así como nuevas obligaciones (por ejemplo, propiedad intelectual, servicios, inversiones) a cambio de lo que consideraron disposiciones significativas sobre trato especial y diferenciado, fundamentalmente en términos de exenciones respecto de ciertas obligaciones y mayores compromisos de los países desarrollados en materia de mayor y más preferencial acceso a mercados.

Se reinterpretó el concepto de TE&D apartándose del prevaleciente hasta entonces, centrado en proveer una gama de flexibilidades y de espacios de políticas basados en criterios económicos, y se identificó el TE&D como un conjunto de disposiciones para conceder plazos limitados de exención de ciertas obligaciones; trato más favorable respecto de compromisos de reducciones de aranceles y subsidios, umbrales para la aplicación de medidas compensatorias y cierta flexibilidad para determinadas obligaciones.

Se asumió que dichas disposiciones ayudarían a los países en desarrollo a capturar un porcentaje mayor de los beneficios resultantes del comercio internacional. Sin embargo ellas se limitan a problemas de cumplimiento con las obligaciones del GATT-OMC, no con el desarrollo. Pareciera aceptarse tácitamente que la apertura comercial promueve automáticamente el crecimiento y con ello el desarrollo, eso pareciera derivarse de algunos estudios que señalan que las economías más abiertas crecen más rápidamente que las menos abiertas.[56] Sin embargo el examen de esos estudios revela la especificidad de los mismos, cuyas conclusiones no pueden ser generalizadas.[57]

Unas 155 disposiciones sobre TE&D están incluidas en los diferentes acuerdos de la OMC, si bien su revisión va obviamente mas allá de las posibilidades y los objetivos de este informe, conviene recordar brevemente algunas y los acuerdos que las incorporan, teniendo sin embargo presente que dichas disposiciones sobre TE&D no están redactadas en un lenguaje preceptivo y por lo tanto su incumplimiento no es susceptible de ser impugnado en procesos de solución de disputas.

---

[55] Actualmente en la OMC (a diferencia del GATT en que se enfatizaba la promoción del desarrollo), el trato especial y diferenciado es un instrumento que está diseñado para ayudar a los países en desarrollo a asumir sus obligaciones de liberalización comercial, relacionadas principalmente con mayores plazos y flexibilidad limitada para obligaciones específicas.

[56] Sachs J. and Warner A. 1995. Economic Reform and the Process of Global Integration. Brookings Papers on Economic Activity N.1.1.

[57] Rodrigues F. and Rodrik D. 2001. Trade Policy and Economic Growth: A Septic's Guide to the Cross-National Literature. In Ben Bernanke and Kennet S.Rogoff (eds) NBER Macro Annual 2000 Cambridge Ma. (ttp//www.ksg.Harvard.edu/rodrik/skepti1299.pdf)

El preámbulo del AA especifica que el TE&D es, para los países en desarrollo, los de menor desarrollo relativo y los en desarrollo importadores netos de alimentos (NFIDCs), un elemento integral de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Conforme con el Acuerdo los países en desarrollo gozan de TE&D en tres aspectos fundamentales: i.)acceso a mercados, ii) apoyo interno y subsidios a las exportaciones y, iii) restricciones a las exportaciones. El acuerdo exime a los países de menor desarrollo relativo de compromisos de reducciones arancelarias, de subsidios internos y a la exportación. El resto de los países en desarrollo disponen de 10 años para cumplir con estos compromisos en comparación a los 6 establecidos para los países desarrollados.

Se permiten, a los países en desarrollo, apoyos internos a la producción que *no distorsione el comercio* del 10% del valor de la producción del producto específico o del total de la producción agrícola (5% para los países desarrollados). Se considera que el abastecimiento a la población de productos alimenticios a precios subsidiados no viola los términos del Acuerdo y se permiten los programas de mantención de existencias con fines de seguridad alimentaria. Se estipula que los países en desarrollo no están obligados a compromisos respecto de una serie de subsidios listados en el Acuerdo (básicamente subsidios que reducen el costos de marketing y transporte).

Las disposiciones en materia de TE&D incluidas en los Acuerdos sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y de Barreras Técnicas al Comercio, se orientan en gran parte a los países desarrollados, recomendándoles que en el diseño de medidas y normas sanitarias y fitosanitarias y en general en el diseño de normas, tomen en cuenta la necesidades de los países en desarrollo, que se les notifique oportuna y adecuadamente y que les proporcionen asistencia técnica en las materias respectivas. Se recomienda la promoción de mayor y más efectiva participación de los países en desarrollo en la organizaciones internacionales de normalización; se da más tiempo para el cumplimiento de ciertas obligaciones del AMSF.

En el acuerdo TRIPS se conceden ciertos períodos de transición para implementar el acuerdo, se recomienda que los países desarrollados provean asistencia técnica y financiera y que promuevan la transferencia de tecnología mediante incentivos a las empresas residentes en sus países, se solicita a los países miembros que se acojan al Anexo de la Convención De Berna en materia de licencia obligatoria, sistemas de notificación especialmente en materia de traducciones y publicaciones.

El concepto de flexibilidad como forma de TE&D predomina en GATS, que propone la progresiva liberalización según la situación de desarrollo de cada país y les concede la flexibilidad para abrir y liberalizar menos sectores y transacciones, y establecer condiciones de acceso que permitan lograr objetivos de desarrollo en el área de comercio de servicios. GATS señala que debe facilitarse una mayor participación de los países en desarrollo en el comercio mundial de servicios mediante la liberalización del acceso a los mercados y las modalidades de oferta de exportación de interés para los países en desarrollo

Un acuerdo de particular relevancia para los países en desarrollo es el en Subsidios y Medidas Compensatorias, que incorpora una cantidad de disposiciones sobre TE&D. Por ejemplo la prohibición de subsidios dependientes del desempeño de las exportaciones no se aplica a una serie de países, identificados en el Anexo VII(b) del Acuerdo, hasta que dichos países alcancen un nivel de ingreso per cápita de US$ 1000 o competitividad en la exportación de algún producto,[58] en cuyo caso deben eliminar los subsidios a la exportación en un plazo de 8 años. Dicha prohibición tampoco se aplica a los países de menor desarrollo relativo. Además una disposición *de minimis* establece que no se impondrán derechos compensatorios a productos proveniente de países de menor desarrollo relativo o incluidos en la lista del Anexo VII(b) con ingresos per cápita inferior á USS$ 1.000 si el subsidio es inferior al 3% de su valor.

Los países en desarrollo no incluidos en el Anexo VII(b) de menor desarrollo relativo deben eliminar sus subsidios a las exportaciones en un plazo de 8 años a partir de la entrada en vigor del Acuerdo o en dos años si logran competitividad en la exportación de algún producto. Estos períodos pueden ampliarse, si el Comité de Subsidios y Medidas Compensatorias lo considera justificado. La disposición *de minimis* para la no aplicación de derechos compensatorios establece, para estos países, un umbral del 2%. Ciertas presunciones respecto de los subsidios penalizados por la OMC como aquellas de daño serio, cuando son otorgados para compensar pérdidas en una industria etc., no se aplican a los países en desarrollo. También permite el Acuerdo formas de subsidios, como la condonación de una deuda, o un subsidio que cubre cargas sociales, para el caso de programas de privatización, siempre que se cumplan ciertas condiciones como por ejemplo la de ser por un periodo limitado.

El Art 15 del Acuerdo Implementación del Artículo IV del GATT *(Antidumping)* señala que los países desarrollados deben tener especial consideración de la situación de los países en desarrollo en la aplicación de medidas antidumping, y que medidas constructivas deben ser exploradas antes de recurrir a las antidumping que pudieran tener efectos negativos sobre los países en desarrollo. Sin embargo estas provisiones de TE&D no han sido puestas en práctica, entre otra razones porque no existen indicaciones de cómo hacerlo. Las medidas antidumping han sido aplicadas frecuentemente contra exportaciones de países en desarrollo y son actualmente una de la mayores preocupaciones de estos países en su relaciones comerciales internacionales. Es preciso tomar en cuenta que la aplicación de una medida antidumping no tiene efectos limitados a una particular exportación en un determinado momento, sino que tiene efectos de largo plazo sobre el producto afectado y el país que lo exporta.

Son muchos los economistas que opinan que los beneficios potenciales que se esperaba generar con el proceso de liberalización del comercio han sido neutralizados, en gran medida, por el uso frecuente de medidas antidumping contra exportaciones, más competitivas, de países en desarrollo, en una gama importante de productos. Paradojalmente, los países en desarrollo han visto aumentar sus importaciones precisamente de productos que entran al mercado internacional a precios de dumping.

[58] Un país es competitivo en la exportación de algún producto cuando cubre 3.25% de la exportación mundial de ese producto.

Desgraciadamente los países en desarrollo carecen de la experiencia, las capacidades técnicas, legales y los recursos económicos para enfrentar estas situaciones mediante el uso efectivo de medidas antidumping y compensatorias que protejan sus industrias domésticas. Esas mismas carencias impiden una defensa adecuada de sus intereses cuando son objeto de medidas antidumping injustificadas y que de hecho son una forma encubierta frecuente de proteccionismo de los países industrializados.

La reseña anterior sobre TE&D, si bien brevísima, permite sin embargo ciertas conclusiones:

1. La primera es que TE&D no responde a objetivos y estrategias de desarrollo propiamente tales, son en realidad una conjunto de disposiciones (nada menos que 155) resultantes de concesiones obtenidas por los países en desarrollo durante las negociaciones comerciales multilaterales, en particular durante la Ronda Uruguay. Este conjunto no pasa de ser un elenco de disposiciones *ad hoc* para determinados problemas o situaciones y no son en ningún caso un conjunto orgánico y coherente de medidas que relacionen comercio internacional con desarrollo.

2. Se distinguen dos tipos de TE&D: obligatorios o preceptivos y no obligatorios. Los primeros se dirigen a los países en desarrollo y consisten, por lo general, en mayores períodos de implementación de los diversos acuerdos de la OMC, y compromisos menores en términos de reducciones arancelarias, subsidios u otros mecanismos distorsionadores del comercio internacional. Los TE&D no obligatorios se dirigen principalmente a los países desarrollados a los cuales se les solicita poner especial atención a las necesidades de los países en desarrollo de manera que los objetivos del comercio contribuyan al desarrollo sostenible; solicitan a los países desarrollados que provean asistencia técnica, y finalmente que concedan un acceso mas favorable a sus mercados para los productos provenientes de países en desarrollo respecto del que conceden a los países desarrollados (cláusula de habilitación). En síntesis se podría decir que los países desarrollados asumen obligaciones no vinculantes hacia los países en desarrollo;

3. Es interesante observar que a lo largo de la historia del GATT-OMC los países desarrollados han gozado sistemáticamente de trato especial y privilegiado ya que no es otro el que han recibido en materia agrícola (*waivers*), y en el comercio de textiles o la flexibilidad de que han gozado para implementar medidas proteccionistas de corto plazo como los acuerdos *anti–dumping*.

4. La importancia y el mérito de TE&D depende de si ponen o no en vigor y que se cumplan. La historia del TE&D es, desgraciadamente, la de una serie de compromisos, obligatorios o no, no acatados o incumplidos, en particular por los países desarrollados.

5. Un gran porcentaje de las disposiciones sobre TE&D concierne exclusivamente los países de menor desarrollo relativo

6. Para que el TE&D se realmente un instrumento de desarrollo y no un mecanismo para facilitar el libre comercio y/o poner a los países en desarrollo en condiciones de cumplir con las obligaciones del sistema mundial de comercio, ellas deberían potenciar las políticas internas sectoriales y macro-económicas de desarrollo.

TE&D después de Doha:

La Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Doha acordó revisar todas las disposiciones sobre TE&D con el fin de fortalecerlas, hacerlas mas precisas, efectivas y operacionales;[59] afirma que el TE&D es parte integral de los Acuerdos de la OMC. La misma Conferencia ordena que se identifiquen las disposiciones sobre TE&D que ya son obligatorias y aquellas de carácter no vinculante y que se examinen las implicaciones legales y prácticas de hacer obligatorias las disposiciones sobre TE&D y examinar de que manera el TE&D pueda ser incorporado en la arquitectura de los reglamentos de la OMC. Además se reafirma que las preferencias que se concedan a los países en desarrollo en virtud de la *cláusula de habilitación* deben ser generalizadas, no–recíprocas y no discriminatorias.[60] El Comité sobre Comercio y Desarrollo (CTD) de la OMC fue designado por la Conferencia para implementar el mandato.

El CTD abordó la tarea separándola en seis temas principales:

1. identificación de las disposiciones obligatorias y no obligatorias existentes en los Acuerdos vigentes;
2. identificación de las disposiciones no vinculantes que los miembros consideren deban hacerse obligatorias;
3. consideración de las implicaciones legales y prácticas de convertir disposiciones no obligatorias en obligatorias;
4. examinar las formas para hacer más efectivas las actuales disposiciones sobre TE&D;
5. examinar la forma para asistir a los países en desarrollo para que hagan un mejor uso de las disposiciones en TE&D;
6. Examinar la forma de incorporar el TE&D en la arquitectura de la reglamentación de la OMC.

La tarea se reveló inmediatamente mucho mas ardua de lo previsto, no sólo por la ausencia de principios, metodologías o guías para examinar las diferentes disposiciones en TE&D, obligando a examinarlas una por una, sino que también por la interpretación del mandato dado al CTD. Los países en desarrollo consideran que el mandato consiste en mejorar y hacer operativos los acuerdos en materia de TE&D de las negociaciones anteriores y que están incorporados en los actuales Acuerdos de la OMC, y que en ningún caso se trata de iniciar nuevas negociaciones ni renegociar lo existente.

---

[59] WTO 2002. Ministerial Declaration , Paragraph 44

[60] WTO 2002. Implementation –related issues and concerns Paragraph 12: Cross-Cutting Issues

Los países desarrollados por el contrario interpretan el mandato como un proceso de negociación en el cual se deben lograr nuevos acuerdos y que cualquier cambio en los acuerdos existentes equivale a una nueva negociación. De hecho argumentan que cualquier nueva formulación de las TE&D altera el equilibrio existente entre derechos y obligaciones, lo cual implicaría una nueva negociación. Siguiendo este predicamento la UE y los Estados Unidos cuestionan al CTE en tanto que foro para cumplir con el mandato, dado que el CTD no es un foro de negociación. En oposición a este argumento, los países en desarrollo opinan que el hacer obligatorias ciertas disposiciones de TE&D, tal como lo ordena la Declaración y el las preocupaciones relacionadas con la Implementación de Doha, automática e implícitamente acepta que el equilibrio entre derechos y obligaciones de los miembros se altere.

Al margen de este desacuerdo, algunos países desarrollados (Estados Unidos, Japón, Suiza Noruega, etc,) consideran que una tarea previa al examen de las disposiciones propiamente tales, es la de precisar los objetivos y principios del TE&D. Los países en desarrollo interpretan esta posición como un intento de restringir el ámbito o los alcances tanto del TE&D, cómo del mandato de Doha y por consiguiente como un intento de reducir los beneficios potenciales que los países en desarrollo pudieran obtener.

Si bien el cumplimiento del mandato de Doha está prácticamente paralizado y que, como se ha señalado, las propuestas presentadas en el CTD se refieren a Acuerdos específicos, se pueden identificar en ellas cuatro principios básicos que interesan a los países en desarrollo y una que interesa a los desarrollados. Las primeras dicen relación con :

a. mayor flexibilidad en la interpretación, implementación y cumplimiento de los acuerdos de la OMC;

b. reglamentos más severos para los países desarrollados de manera que sea efectivo un mayor acceso a los mercados de los países desarrollados por parte de los en desarrollo;

c. asistencia técnica que permita poner en práctica y obtener beneficios de los acuerdos; y

d. mecanismos para vigilar y reforzar el TE&D.

Los países desarrollados quieren diferenciar a los países en desarrollo e imponer el tema de graduación, y mediante esta diferenciación y graduación, determinar qué países tienen derecho a TE&D. La UE ha explicitando que a menos que se llegue a algún acuerdo sobre diferenciación y graduación, no estaría dispuesta a hacer nuevas concesiones significativas. Los países en desarrollo consideran que este tema sólo puede ser examinado una vez que se haya cumplido con el mandato de Doha, es decir una vez que las disposiciones específicas sobre TE&D contenidas en los Acuerdos existentes hayan sido operacionalizadas y hechas efectivas. Más aún, estiman que, dado que hasta la fecha no ha habido ningún signo o actitud positiva por parte de los países desarrollados en materia de TE&D, ellos (los países en desarrollo) no estarían ni siquiera dispuestos a considerar el tema.

Hasta la fecha no ha habido prácticamente ningún avance en el cumplimiento del párrafo 44 del mandato de Doha, de más de 90 propuestas sólo 4 han sido examinadas y conciernen exclusivamente a países de menor desarrollo relativo. Una quinta propuesta se refiere a un mecanismo de vigilancia de la disposiciones sobre TE&D.

En un intento por superar la parálisis en la puesta en ejecución del Mandato de Doha, el presidente en funciones del Consejo ha circulado, en forma restringida, un documento que partiendo de la premisa de que todas las propuestas deben ser consideradas, sugiere la categorización de las mismas en tres grupos: el primero incluye algunas disposiciones (12) relativas a procedimientos sobre las cuales existe un elevado grado de acuerdo y que podrían ser adoptadas, conjuntamente con las disposiciones que tienen un valor importante desde la perspectiva del desarrollo o en las cuales hay posibilidades de avances. Una segunda categoría incluye todas las disposiciones en TE&D que se sobreponen a negociaciones en curso en otros ámbitos de la OMC (agricultura, anti-dumping, ABTC, AMSF, etc.) y que se sugiere se envíen a dichos foros para que las examinen en forma prioritaria. Finalmente la tercera categoría incluye las disposiciones en las cuales las posiciones de los miembros están muy distantes y se ve difícil progresar.

Este documento ha sido acogido con cautela por los países en desarrollo que estiman que la primera categoría es una suerte de pago de entrada para los países en desarrollo, una suerte de incentivo para motivarlos a progresar en el examen de las otras dos categorías, y que esta categoría debería incluir propuestas significativas y no solo de procedimiento. La segunda categoría es claramente objetada por los países en desarrollo que, en base a experiencias previas, son reacios a transferir a otros foros de la OMC temas que consideran claves y que en su opinión deben ser examinados o en el CTD o por el Consejo General. Por otra parte estiman que el transferir a otros foros el tema de TE&D impide tratarlo como conjunto coherente y que además se corre el riesgo de transformar cada disposición en TE&D en elementos de negociaciones en el contexto de otros acuerdos. Los países desarrollados han expresado conformidad con el documento.

Es obvio que las diferentes interpretaciones del mandato de Doha responden a intereses y estrategias precisas. Para los países desarrollados las propuestas en materia de TE&D no tienen, por si mismas, importancia comercial significativa, pero son un arma de negociación para obtener el acuerdo o concesiones de los países en desarrollo en otras negociaciones. Conforme con esta estrategia han estado demorando el trabajo en este mandato -que tenia que haber indicando recomendaciones específicas en Julio de 2002-, proponiendo extender el plazo hasta fines de Marzo del 2003 de manera de hacer coincidir cualquier decisión concerniente TE&D con negociaciones importantes como las en Agricultura, TRIPS o Servicios. En otras palabras, el cumplimiento del párrafo 44 del mandato de Doha se supeditaría a las concesiones que los países en desarrollo pudieran eventualmente hacer en agricultura, propiedad intelectual, servicios, etc.

Sin embargo durante las reuniones de marzo último, los miembros de la OMC no lograron acuerdo alguno en materia agrícola como no sea algún trabajo de índole técnica

que cubrirá el período hasta la Conferencia Ministerial de Cancún. A su vez, al cumplirse la fecha fijada por el mandato de Doha (31.12.02) respecto de TRIPS y Salud Pública, no se había llegado a consenso alguno, las dos fechas fijadas posteriormente no permitieron salir de la impasse y el tema fue transferido al Consejo General a fin de que provea alguna guía. El Consejo enfrenta tres alternativas: ejercer presión para que algún consenso se logre antes de Cancún, dejar el tema en suspenso para que lo resuelva la Conferencia Ministerial de Cancún o, finalmente, aceptar la presente situación y retomarla después de Cancún separadamente de las negociaciones implícitas en el "*single undertaking*" lanzado por Doha.

Sin embargo el tema de fondo es que los países en desarrollo se ven enfrentados a negociaciones comerciales de ámbitos cada vez más vastos y complejos, lo que va asociado con la expansión de reglamentos, reglas y compromisos cuyos alcances muchas veces escapan a los negociadores de los países en desarrollo mal preparados y mal informados para enfrentar esas nuevas circunstancias, y que una vez incorporadas al sistema se revelan desfavorables para sus intereses, onerosas de implementar y con efectos colaterales no anticipados pero de implicaciones sociales, económicas, políticas y ambientales que dificultan el diseño y la adopción de estrategias y políticas de desarrollo. Ejemplo evidente de ellos son los acuerdos en materia propiedad intelectual y de servicios, donde son manifiestos los desequilibrios existentes en favor de los países desarrollados acordados durante la Ronda Uruguay. Estos desequilibrios refuerzan los sesgos pro-países desarrollados de la estructura pre-Uruguay Round ilustrados con los temas agrícola y textil entre otros.

c) Acceso a las cadenas globales de valor

Se requiere de una acción positiva en las negociaciones para mejorar la participación de los países de la región en la economía global a través de los accesos a las cadenas globales de valor (CGV). Si bien el poder de las Empresas Transnacionales en su rol de organizadoras las CGV está construido sobre las reglas de liberalización de la OMC, el acceso a sus cadenas de comercio no lo está. Es más, la falta de acceso para los países de la región a las GVC puede anular los logros en términos de acceso a mercado en las negociaciones de la OMC y sus esfuerzos de mejorar la competitividad. En este contexto es también importante distinguir entre la producción ecológicamente dependiente (basada principalmente en recursos naturales) y la producción industrial (que se realiza en un ambiente artificial) para analizar como los factores ambientales entran en las distintas cadenas de valor.

Cabe recordar que la OMC es el foro para realizar las negociaciones y su papel se limita a administrar lo que los gobiernos acuerdan, de manera que hay muchos aspectos del comercio internacional que están más allá de los alcances y responsabilidades de la OMC. Por ejemplo la OMC no regula ni supervisa las regulaciones internas de las prácticas de producción adoptadas por los gobiernos, ni supervisa ni interviene en acuerdo entre entidades privadas. Más aún las decisiones que inciden en el comercio internacional y que son adoptadas por cámaras de comercio, asociaciones de industriales o instituciones que diseñan y definen normas técnicas están fuera de los alcances de la

OMC. Los acuerdos de la OMC son entre gobiernos que son los "miembros del club", no las instituciones privadas, la OMC no regula las actividades privadas ni supervisa sus conductas. Cualquier medida comercial adoptada por instituciones privadas sin intervención, apoyo o patrocinio gubernamental cae automáticamente fuera del dominio de la OMC (e.g. el ecoetiquetado voluntario, las normas ISO, etc.)

VII. REFLEXIONES FINALES

Las disposiciones concernientes al desarrollo incorporadas en los acuerdos comerciales multilaterales se reducen en fin de cuentas al trato especial y diferenciado. Pero pareciera que esta concepto no se refiere tanto a adecuar el sistema de comercio internacional a las necesidades de desarrollo, sino que es mas bien un mecanismo para permitir a los países en desarrollo adecuarse a las exigencias de la liberalización comercial entendida esta como un fin sin vinculaciones explícitas con el desarrollo.

Para que el TE&D sea un instrumento de desarrollo incorporado en el régimen de comercio internacional debería tener un carácter diferente del que tiene en la actualidad. El TE&D no debería ser considerado como una concesión sino como un mecanismo lógico y necesario para romper las asimetrías o desequilibrios del actual régimen de comercio internacional.

La conferencia Ministerial de Doha da la impresión de haber introducido el tema del desarrollo en la agenda comercial por las referencias repetidas a los países de menor desarrollo relativo (29 referencias en sólo 15 paginas), y al tema de "cooperación técnica y capacitación", de hecho estos dos temas ocupan casi dos páginas de las 15 de la declaración a las que se añaden las citaciones a la necesidad de tomar en cuenta las especifidades de los países en desarrollo.

También pareciera tomar en cuenta los problemas del desarrollo la solicitud para crear dos grupos de trabajo: en comercio deuda y finanzas y en comercio y transferencia de tecnología. Por último la declaración trata de revitalizar el concepto de TE&D. A esto se agrega la declaración en TRIPS y Salud Pública, que aparentemente daría a los países en desarrollo mayor flexibilidad en el uso de licencias obligatorias.

Sin embargo, un examen cuidadoso de la Declaración Ministerial, de la declaración en Asuntos de Implementación y en TRIPS y Salud Pública, revela que la incorporación del desarrollo es solo aparente, es un pobre envoltorio para esconder que ningún tema de importancia para los países en desarrollo es realmente abordado.

En el caso de TE&D no puede limitarse a consideraciones puntuales sobre plazos o cierta flexibilidad para cumplir con las obligaciones, estos aspectos son importantes pero en si mismos no apuntan a la problemática del desarrollo, todo el tratamiento de los TE&D es superficial y no pasa de ser un ejercicio de cosmética. Es preciso que las disposiciones sobre TE&D que dicen relación con acceso a mercados y transferencia de tecnología, así como los elementos de capacitación de la declaración de Doha se conviertan en compromisos vinculantes. Las cuestiones y preocupaciones relativas a la Implementación en la práctica pospone todos los aspectos relevantes para los países en desarrollo a futuras negociaciones, el ejemplo mas flagrante es la incapacidad para enfrentar el no cumplimiento del acuerdo Acuerdo sobre Textiles y Vestido.

La concesión de la declaración en TRIPS y Salud Pública es más aparente que real. De hecho la posibilidad de recurrir a licencias obligatorias ya estaba incorporada en TRIPS, y la mayor flexibilidad que parece conferir la declaración es más bien ficticia, ya que por un lado el uso de licencia obligatoria se autolimita al restringir la producción al mercado interno, y porque la supedita a circunstancias de emergencia nacional o de extrema urgencia, en particular si estas situaciones se limitan, como parecen entenderlo los países desarrollados, a los casos de SIDA, tuberculosis, malaria y otras epidemias. Por otra parte la declaración eventualmente beneficiaría a unos pocos países con capacidad para producir el fármaco y con el mercado interno suficientemente amplio para justificar la empresa.

Pero la declaración en TRIPS y Salud Pública tiene otro efecto pernicioso cual es de distraer la atención del la totalidad de lo que significa TRIPS. El tema de la propiedad intelectual no atañe solamente a la producción de fármacos, sin duda importantísimo, pero a toda la estrategia de desarrollo de un país al restringir el acceso a la tecnología y encarecerla notablemente. La declaración en TRIPS y Salud Pública no supera el grave desequilibrio de TRIPS en el cual todos los beneficios revierten a los países desarrollados y ninguno a los en desarrollo que solo perciben su efectos negativos, la declaración de hecho hace aun mas evidente la asimetría del. En realidad TRIPS tiene como principal efecto una predistribución regresiva del ingreso de los países en desarrollo en favor de un grupo de países desarrollados

Es necesario que los países en desarrollo enfrenten las negociaciones como un todo, es decir no enfrentar la negociación de cada tema como si fuera una negociación por si sola, por separado, sino como un sistema. Para ello deberían adoptar una estrategia antes de iniciar las negociaciones identificando lo más adecuadamente posible, desde un comienzo los eventuales resultados y sus implicaciones económicas, sociales ambientales y su repercusión en la estrategia de desarrollo.

En este ejercicio de definición de estrategias, diferentes alternativas deberían ser examinadas antes de llegar a posiciones realistas comunes de negociación. No cabe duda que esta tarea es difícil, entre otras cosas por la carencia de recursos humanos especializados en los temas, en particular en los temas nuevos. La experiencia indica que el grado de conocimiento de los temas y de los mecanismos de negociación y de procedimiento de las negociaciones suelen ser dominados apreciablemente bien por los negociadores en Ginebra pero que ellos carecen, en sus propios países de apoyos técnicos que les proporcionen lo insumos necesarios para negociar en forma coherente.

El divorcio entre lo que se negocia en el ámbito de las relaciones económicas internacionales y lo que se decide en la política interna de los países, es una de las causas de la falta de coherencia entre la política de comercio exterior, cada vez mas determinada y condicionada por la estructura y el régimen de comercio internacional, y las políticas sectoriales de desarrollo decididas internamente, a menudo con escasas consideraciones de las realidades económicas internacionales.

Esto es particularmente cierto para América Latina que, a pesar de su relativamente reciente y acelerada apertura, pareciera arrastrar en su producción

intelectual económica la inercia de la estrategia de desarrollo hacia adentro y descuida lo que acaece en el ámbito internacional, lo cual se evidencia por una somera revisión de la literatura económica que se genera en América Latina, y donde los temas que han sido abordados en este informe son extraordinariamente escasos. Estos problemas se acentúan cuando simultáneamente se negocian y se logran acuerdos bilaterales o regionales prescindiendo de los que se está negociando en la OMC.