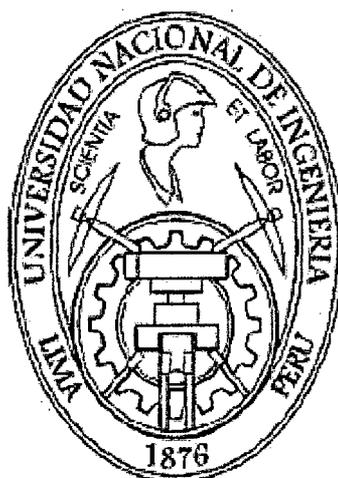


UNIVERSIDAD NACIONAL DE INGENIERIA

FACULTAD DE INGENIERIA ECONÓMICA Y CIENCIAS SOCIALES



**“DISEÑO DE ESTRATEGIAS POLÍTICAS DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL Y REGIONAL QUE SE PUEDEN ADOPTAR
DESDE LOS ACUERDOS COMERCIALES
INTERNACIONALES Y AMBIENTALES PARA ACELERAR EL
MANEJO SOSTENIBLE DEL BOSQUE AMAZÓNICO”**

**POR LA MODALIDAD DE TESIS PARA OPTAR EL GRADO
ACADÉMICO DE MAESTRO EN GERENCIA PÚBLICA**

ELABORADA POR:

KENDY BRIGITTE OCOLA AGÜERO

LIMA – PERÚ

2011

Digitalizado por:

**Consortio Digital del
Conocimiento MebLatam,
Hemisferio y Dalse**

DEDICATORIA

A Dios "The Lord of the Kings" por sus grandes bendiciones;

A mis padres y hermanos por confiar en mis decisiones;

A mi Asesor de Tesis Mg. Ulises Humala Tasso por el
entusiasmo;

A los Especialistas de Tesis por su
compromiso.

ÍNDICE

RESUMEN

I. INTRODUCCIÓN	1
1.1 Planteamiento del problema	4
1.2 Objetivos.....	5
1.3 Justificación de la investigación	6
1.4 Limitaciones de la investigación	7
1.5 Óptica de la investigación.....	8
II. MARCO TEÓRICO	9
2.1 Antecedentes de la investigación.....	9
2.2 Definiciones conceptuales	11
2.3 Bases teóricas	15
2.4 Formulación de Hipótesis.....	29
III. METODOLOGIA	31
3.1 Tipo de investigación	31
3.2 Población y Muestra	31
3.3 Operacionalización de variables.....	32
3.4 Descripción de instrumentos	33
IV. PERSPECTIVA LEGAL Y POLÍTICA DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES AMBIENTALES Y COMERCIALES	40
4.1 Políticas de cooperación ambiental	40
4.2 Políticas de cooperación comercial	46
4.3 Relación entre las políticas de cooperación ambiental y comercial	61
V. AYUDA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL COMERCIO: ANÁLISIS ESTRATÉGICO	68
5.1 Oferta del Programa de la Ayuda para el Comercio.....	68
Principios.....	69
Mecanismos de ayuda para el comercio	73
Instrumentos: Comercio y financiación para el desarrollo	75
5.2 Necesidades de ajustes del comercio y capacidad exportadora.....	78
5.3 Necesidades relacionadas al medio ambiente y comercio.....	83
VI. PROCESO ESTRATÉGICO Y MANEJO SOSTENIBLE DEL BOSQUE AMAZÓNICO	87
6.1 Desarrollo y manejo sostenible del bosque	87
6.2 Análisis del manejo sostenible del bosque Amazónico.....	88
6.3 Medidas regionales sobre comercio y medio ambiente.....	100
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	106
VIII. BIBLIOGRAFÍA	109

ANEXOS 116

9.1 Perspectiva económica de relación entre comercio internacional y medio ambiente 117

9.2 El derecho internacional de la inversión extranjera y los Acuerdos internacionales en materia de inversión..... 125

9.3 Las medidas comerciales y solución de diferencias 139

9.4 Los temas de desarrollo de la Ronda de Doha..... 142

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura N° 01: Manejo sostenible del bosque y liberalización del comercio.....	28
Figura N° 02: Inserción Internacional Estratégica.....	83
Figura N° 03: Restricciones de las inversiones.....	137

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 01: Matriz de Consistencia.....	30
Tabla N° 02: Asistencia relacionada con el comercio proporcionado por agencias multilaterales.....	74
Tabla N° 03: Los temas de desarrollo de la Ronda de Doha.....	142

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro N° 01: Sudamérica: Bienes y Servicios Ambientales en las Negociaciones Comerciales - Lineamientos de una Estrategia.....	60
Recuadro N° 02: Los principios de comercio y medio ambiente.....	67
Recuadro N° 03: Lineamientos de desarrollo sostenible en la Amazonía: una perspectiva de cooperación regional.....	103
Recuadro N° 04: Experiencias de incentivos de inversión extranjera en América Latina y el Caribe.....	135

RESUMEN

Esta tesis analiza la incidencia de la expansión de las exportaciones sobre el manejo de los recursos naturales en economías pequeñas, así como los ajustes comerciales que los países en desarrollo tienen que afrontar como consecuencia de la implementación de los Acuerdos comerciales multilaterales. Para ello examina las políticas y los posibles efectos económicos asociados a la apertura comercial. De esta manera, se identifica las necesidades de ayuda para el comercio sostenible para la región de América del Sur. Finalmente, se concluye que a pesar de los esfuerzos internacionales por integrar los principios comerciales con los ambientales, las políticas de cooperación internacional y regional presentes en los Acuerdos comerciales multilaterales y ambientales no están contribuyendo con el manejo sostenible del bosque amazónico. Así, se identifican principalmente tres necesidades importantes: (i) ajuste de la apertura del comercio y expansión sostenible de las exportaciones; (ii) ayuda para la mitigación del cambio climático; y (iii) reforzar la cooperación regional en la coordinación de las políticas económicas, comerciales y ambientales.

Palabras claves: comercio y recursos naturales, Acuerdos comerciales multilaterales, Acuerdos ambientales internacionales, ayuda para el comercio, cooperación regional y manejo sostenible del bosque amazónico.

I. INTRODUCCIÓN

La presente tesis está focalizada en materia de políticas de cooperación en el marco de los Acuerdos comerciales multilaterales; y tiene como motivación el tema del soporte mutuo entre el comercio internacional y el manejo sostenible del bosque amazónico.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (2010), la deforestación de los bosques tropicales, a gran escala y sin el adecuado manejo sostenible, sigue un comportamiento creciente y alarmante en América del Sur y África¹. Las causas estructurales son las mismas, no obstante, la importancia relativa de estas en explicar el problema parece que está cambiando. Por ejemplo, Rudel (2005) y Butler y Laurance (2008) señalan que los factores de subsistencia eran las principales fuentes de presión sobre los ecosistemas forestales entre 1960 a 1980, pero como consecuencia de la dinámica de los procesos de la globalización económica y financiera, los factores internacionales están tomando un rol protagónico en los últimos años. Este contexto ha conducido a un debate sobre las posibles consecuencias ambientales del comercio internacional tanto en los aspectos económicos y políticos que a continuación se detallan.

Los dos primeros aspectos económicos se refieren al efecto escala y composición. Los conservacionistas argumentan que la expansión sostenida de actividades económicas a gran escala puede sobrepasar la capacidad de carga² de los bosques. Asimismo, afirman que se está originando una nueva composición sectorial con mayor incidencia en la deforestación. Por ejemplo, se observa la aparición de

¹ Sudamérica y África experimentaron las mayores pérdidas netas anuales de bosques en el periodo 2000-2010, con 4 y 3,4 millones de hectáreas respectivamente.

² Se define capacidad de carga como la facultad que tiene un medio (aire, agua y suelo) para absorber ciertos elementos extraños sin que ello implique cambios en sus relaciones esenciales. Asimismo, hace mención a la capacidad de un territorio para soportar un nivel o intensidad de uso.

corporaciones de la industria agropecuaria, minera - energética, y petrolera, las cuales promueven la deforestación indirecta al construir carreteras, incentivando de esta manera a la invasión incontrolada de los bosques por los coloniales, cazadores y especuladores de la tierra.

El tercer aspecto económico está relacionado con el efecto técnico, es decir, la aplicación de tecnologías inocuas con el medio ambiente. Para los conservacionistas, este efecto parece ser no muy significativo por las siguientes tres razones: (i) no todos los mercados internacionales responden a las prioridades ambientales; por ejemplo, en muchos países en desarrollo las preocupaciones ambientales están siendo desplazadas por la creciente demanda de la clase media. El precio de los *commodities* - en especial los agrícolas, mineros y energéticos - han incrementado, incentivando de esta manera el cambio del uso del suelo de los bosques; (ii) la conciencia ecológica de los consumidores globales no garantiza la aplicación de buenas prácticas ambientales por las corporaciones, pues la dinámica de los Acuerdos internacionales y de las políticas públicas tienen implicaciones de largo alcance; y finalmente (iii) la transferencia tecnológica parece no darse de manera relevante, la naturaleza de la industria extractiva no incentiva a que ocurra este fenómeno.

A diferencia de los conservacionistas, los que están a favor de la apertura comercial afirman que es muy probable que el comercio internacional induzca al uso de tecnologías limpias. Argumentan que las corporaciones al estar interesadas en ingresar a los mercados internacionales, entonces están sensibilizadas con el medioambiente por ser una exigencia de los consumidores globales; este comportamiento ocurre con mayor dinamismo respecto a las empresas orientadas a los mercados nacionales. Asimismo, señalan que la adopción de nuevas tecnologías parece ser más probable en las economías abiertas, pues se debe considerar que es frecuente que dichas tecnologías hayan sido desarrolladas en los países donde

las normas de control ambiental son muy estrictas y que por lo tanto son más amigables con el medio ambiente³.

Así, Birdsall y Wheeler (1992) en un estudio sobre política internacional y contaminación en América Latina analizan cómo el libre comercio podría reducir la contaminación industrial en términos del efecto composición y proceso a través de cinco canales: (i) el proteccionismo tiende a una composición industrial, es decir, una mayor intensidad de la contaminación; (ii) las exportaciones se enfrentan a mayores exigencias en los estándares de producción en comparación con el mercado local; (iii) las inversiones extranjeras pueden imponer una emisión de contaminación estándar en cualquier lugar donde invierten; (iv) la apertura y la presión competitiva incrementará la inversión en tecnologías modernas; y finalmente, (v) si los costos de ser más limpios son menores respecto a la nueva inversión pero altos en adaptación, entonces una mayor tasa de crecimiento en general inducirá procesos más limpios.

De otro lado, desde la perspectiva política de la relación entre comercio y medio ambiente, el debate gira en torno a la flexibilidad de respuesta de las políticas ambientales frente a las variaciones en los ingresos inducidos por el comercio internacional. Los que están a favor de la apertura comercial señalan que bajo el supuesto de que la calidad ambiental es un bien normal⁴, entonces los aumentos en la renta crearían demandas políticas para establecer estándares ambientales más estrictos, lo cual se traduciría en la aplicación de técnicas de producción más limpias. Sin embargo, los conservacionistas contra argumentan señalando que los países menos desarrollados adoptarán estándares ambientales menos estrictos

³ Este es un tema muy controvertido, pues tal como señalan los conservacionistas, las grandes compañías con significativo poder económico y político pueden operar fuera de la política formal de los bosques o evitar estar involucradas en los regímenes forestales debido a que tanto las regulaciones internacionales y domésticas en la práctica no pueden hacerse cumplir en los países en desarrollo. Por ejemplo, se tiene el caso de los grandes daños ambientales generados por las defectuosas prácticas de perforación por parte de la empresa petrolera Texaco en la Amazonía ecuatoriana durante trece años de explotación.

⁴ Los bienes denominados normales son aquellos que ante un aumento del ingreso del consumidor, la demanda de dicho individuo hacia ese bien también aumenta. Al contrario cuando el ingreso del individuo desciende, también desciende el consumo de ese bien, es decir el consumo de ese bien varía en el mismo sentido que el ingreso del individuo.

debido a la asimetría de distribución mundial de los ingresos, por tanto el libre comercio puede alterar la composición nacional hacia la concentración de actividades intensivas en la contaminación en los países menos desarrollados. Adicionalmente, la respuesta de las políticas ambientales depende también de la presión de las influencias de grupos de poder; es decir, se puede implementar políticas ambientales para favorecer a aquellos grupos con gran influencia económica, como los *trade groups*. Cabe mencionar que este problema tiene relevancia en contextos donde las instituciones son débiles.

Finalmente, no sólo existen preocupaciones en torno a los efectos económicos y políticos, sino que también en la gestión de los bienes globales. En la comunidad internacional existe consenso que algunas funciones ambientales de los bosques tropicales⁵ tienen beneficios regionales que trasciende la frontera del país donde se explota los bosques, por tanto se plantea el problema de que sea poco probable que tal país incurra en costos adicionales para incorporar valores ambientales globales en el manejo de los bosques. Especialmente, esto ocurre cuando el valor de la madera no es importante en términos económicos para la mayoría de los países de la región⁶, con un Estado que tiene poca capacidad para generar ingresos y hacer cumplir las leyes.

1.1 Planteamiento del problema

1.1.1 Problema general

¿Cuáles son los lineamientos de políticas de cooperación internacional y regional que se pueden adoptar desde los Acuerdos comerciales multilaterales y ambientales para contribuir con el manejo sostenible del bosque amazónico?

⁵ Entre las funciones ambientales de los bosques se encuentra la regulación del agua, la influencia en el clima, la absorción de dióxido de carbono (CO₂) de la atmósfera, ser reservorio de gran número de especies, y de acción depuradora, entre otros.

⁶ Según FAO (2005), la industria forestal de América Latina y el Caribe ha puesto a Brasil y Chile en una posición destacada, no solamente en el contexto regional, sino también en el ámbito global. En estos países, la industria forestal se ha desarrollado con rapidez y es hoy altamente competitiva.

1.1.2 Problemas específicos

- ¿Las políticas de cooperación establecidas en los Acuerdos comerciales multilaterales son coherentes⁷ con las políticas de cooperación del régimen ambiental internacional?
- ¿Cuáles deben ser los lineamientos de las políticas cooperación del actual Programa de Ayuda para el Comercio en América del Sur y en la Amazonía en concordancia con los Acuerdos comerciales multilaterales y ambientales?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo general

Analizar políticas de cooperación internacional y regional presentes en los Acuerdos multilaterales comerciales y ambientales para lograr el manejo sostenible del bosque amazónico

1.2.2 Objetivos específicos

- Analizar la coherencia entre las políticas de cooperación establecidas en los Acuerdos Comerciales Multilaterales y las políticas de cooperación del régimen ambiental internacional.

⁷ Acquatella y otros (2004) identifican nueve mecanismos por el cual las fallas de coherencia o coordinación entre diversas esferas políticas pueden socavar el desarrollo: i) cuando se adoptan políticas que persiguen objetivos mutuamente contradictorios, ii) fijan metas mutuamente inconsistentes, iii) operan en horizontes de tiempos incompatibles; iv) usan instrumentos que generan efectos con signos contrarios en diferentes agentes y sectores; v) mantienen posiciones encontradas respecto al uso de ciertos instrumentos; vi) desarrollan actividades conjuntas de manera desincronizada; vii) siguen secuenciamientos ineficientes y hasta contraproducentes; viii) mudan de curso o se abandonan ante el simple cambio de las autoridades responsables sin previa evaluación de su eficacia para alcanzar los objetivos propuestos y ix) responde a un comportamiento autista de las autoridades sectoriales.

- Identificar las necesidades y prioridades de cooperación internacional del actual Programa de Ayuda para el Comercio en América del Sur y en la Amazonía en concordancia con los Acuerdos multilaterales comerciales y ambientales.

1.3 Justificación de la investigación

El manejo sostenible de los recursos naturales, como el bosque, es de trascendencia importante para la sociedad porque los recursos de la Amazonía constituyen una fuente de subsistencia cultural para muchas comunidades indígenas y prestan servicios ambientales globales en la conservación del agua y de las cuencas de los ríos, suelos y diversidad biológica, por lo que resulta imperativo implementar una ruta hacia el desarrollo sostenible.

Pero, la importancia de la Amazonía no se refiere exclusivamente a la riqueza y potencial de sus recursos naturales, sino también a factores geopolíticos de interés prioritario en la región de América del Sur. Estos particulares cobran mayor trascendencia en el mundo de hoy, caracterizado por la globalización de la economía y la creciente interdependencia, en el cual todos los Estados buscan seguridad y bienestar en esquemas de integración y cooperación que les permita contar con mercados más amplios para mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones en un marco de justicia social y democracia. En esa línea, este estudio identifica algunas prioridades de cooperación internacional en el área de ayuda para el comercio sostenible.

Asimismo, esta investigación permite conocer cómo interactúan las variables internacionales, como los Acuerdos comerciales y ambientales, que tienen un impacto relevante en la gestión del uso de los recursos naturales, como el bosque amazónico, lo cual contribuye a la necesidad de establecer estrategias de gestión,

considerando las oportunidades y amenazas que implican los procesos de liberalización comercial e integración económica internacional⁸.

Finalmente, es conveniente realizar la investigación porque uno de los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe es la de incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente donde uno de los indicadores es el porcentaje de tierra con cubierta forestal.

1.4 Limitaciones de la investigación

El estudio analiza las relaciones del régimen comercial internacional y de las políticas ambientales internacionales en el contexto de los Acuerdos multilaterales; no profundiza el análisis de estos problemas en el marco de los Acuerdos bilaterales⁹. Sin embargo, el lector interesado puede revisar el estudio realizado por Murillo (2008).

⁸ El estudio de Larsen y Strukova (2005) estimó que el costo económico de la degradación ambiental en Perú, considerando la reducción de los recursos naturales, los desastres naturales, y los servicios ambientales inadecuados (tales como sanidad inadecuada) sumaban 8.2 billones de soles. Así, tomando en cuenta el citado estudio, los problemas, en orden de importancia son: el inadecuado abastecimiento de agua; la sanidad e higiene; la contaminación atmosférica urbana; los desastres naturales; la contaminación por plomo; la contaminación del aire en locales cerrados; la degradación del suelo agrícola; la deforestación; y la inadecuada recolección de desechos sólidos en los hogares. Sin embargo, no basta conocer cuál es la situación de la degradación. También es bueno comparar nuestro desempeño en comparación con otros países de similares características. Según, el Índice de desempeño ambiental global del 2010, elaborado por la Universidad de Yale, entre los treinta países de mejor desempeño de la región se encuentran Costa Rica, Colombia, Chile y Ecuador.

⁹ Generalmente, la inclusión del tema ambiental en los Acuerdos comerciales se ha dado en el marco de las negociaciones regionales y bilaterales a través de mecanismos de cooperación ambiental. Por ejemplo, un hito relevante es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que después ha sido emulado en los Acuerdos Chile-Canadá, y Costa Rica-Canadá. Otros tipos de Acuerdos es el que firmaron los EEUU con Chile y que ha sido emulado por EEUU-Perú, EEUU-Colombia, entre otros. Las implicancias de este fenómeno es que la mayor parte de estos Acuerdos contienen cláusulas que reiteran la compatibilidad entre las obligaciones comerciales de las partes y su derecho a adoptar o mantener reglamentaciones y estándares ambientales. Algunos también se refieren a la compatibilidad entre el Acuerdo y los Acuerdos ambientales multilaterales o regionales. Por ejemplo, la obligación de las partes de cumplir con sus propias leyes ambientales se incluye de manera principal en los Acuerdos que involucran a Estados Unidos y Canadá.

De otro lado, el análisis realizado es principalmente cualitativo. Las estimaciones cuantitativas del impacto del comercio internacional sobre el manejo de los recursos naturales (como la liberalización comercial de los productos forestales) no es materia principal de esta tesis. Al respecto, se puede revisar el estudio desarrollado por Tunner (2004), quien realiza estimaciones empíricas para el caso de los países de América Latina, entre otros.

1.5 Óptica de la investigación

Se adopta la postura de que la liberalización comercial debe estar acompañada por unas adecuadas medidas internas de protección del medio natural para estar en una situación mejor en términos de bienestar nacional en comparación con una situación en la que no se pretende corregir la externalidad ambiental.

Si se utilizan medidas comerciales para corregir el problema ambiental, se consigue internalizar la externalidad, pero a un mayor coste para la sociedad, de manera que lo idóneo es compatibilizar la liberalización comercial con la protección del medio ambiente por medio de instrumentos económicos. La clave está en cómo las políticas medioambientales pueden contribuir en la competitividad exportadora nacional y regional.

Asimismo, la relación positiva entre liberalización del comercio y la mejora de la calidad ambiental se darán si se cumplen condiciones como las siguientes: pautas más eficientes del uso y consumo de factores gracias a una mayor competencia; reducción de la pobreza mediante la expansión del comercio y el fomento de una tasa sostenible de explotación de los recursos naturales; aumento de la disponibilidad de bienes y servicios favorables al medio ambiente gracias a la liberalización del mercado; y mejores condiciones para la cooperación internacional mediante un recurso constante a las negociaciones multilaterales.

II. MARCO TEÓRICO

2.1 Antecedentes de la investigación

La Declaración de Estocolmo¹⁰ de 1972 constituye un documento fundamental del Derecho Internacional del Medio Ambiente. Así, como resultado de esta conferencia se diseña el Plan de Acción para el Medio Humano y se crea el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) constituyéndose como la principal autoridad mundial en el área ambiental encargada de realizar evaluaciones del desarrollo ambiental, determinar qué cuestiones del medio ambiente requieren una cooperación internacional, proporcionar asistencia para formular una legislación ambiental internacional, e integrar cuestiones ambientales en las políticas y programas sociales y económicos del sistema de las Naciones Unidas. Además sirve como un foro para crear consenso y llegar a Acuerdos internacionales¹¹.

Posteriormente, se realizó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río en 1992, llamada también la Cumbre de la Tierra, donde se establecieron Acuerdos que configuran la respuesta política más universal y articulada para establecer un régimen internacional de

¹⁰ Un tema en debate es si las declaraciones, resoluciones y recomendaciones tienen estatus jurídico. Algunos juristas argumentan que la Declaración de Estocolmo, por ser el primer documento internacional sobre la materia ambiental, así como por contener artículos sobre los Principios Generales del Derecho Internacional del Medio Ambiente y al ser citada en innumerables resoluciones de Naciones Unidas y por los países en sus legislaciones nacionales son razones que justificarían para ser considerada como un instrumento internacional de máxima importancia.

¹¹ Actualmente, la gestión de los recursos naturales a escala global no está regulada por ninguna autoridad. La *Organización Mundial del Medio Ambiente* es una Organización intergubernamental autónoma en curso de formación. Su objetivo es ser una autoridad política internacional que tome iniciativas medioambientales y que haga que se apliquen las decisiones políticas existentes, como el Protocolo de Kyoto, al conjunto de países signantes.

cooperación. Así, varios países adoptaron documentos jurídicos declarativos (*soft law*) y documentos vinculantes (*hard law*). Dentro de los documentos declarativos se ubican la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo; y la Declaración sobre todo tipo de bosques. Respecto a los documentos vinculantes, se encuentran la Convención Marco sobre Cambio Climático y el Convenio sobre Diversidad Biológica, ambos documentos enmarcados en la llamada *nueva generación de tratados ambientales*.

La Cumbre de la Tierra dio inicio a una nueva serie de conferencias mundiales organizadas con el propósito de formular una agenda de desarrollo que se enmarcara en el nuevo contexto internacional derivado de la globalización. El ciclo de conferencias internacionales sobre desarrollo culminó con la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, en la que varios países adoptaron la Declaración del Milenio, documento en el que se establecen metas específicas frente la urgente necesidad de lograr un equilibrio entre crecimiento económico, equidad y sostenibilidad ambiental. A partir de la Cumbre del Milenio, se realizaron varios eventos como la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo¹², la Cuarta Conferencia Mundial de la Organización Mundial del Comercio (Conferencia de Doha) y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible.

Desde el ámbito del régimen multilateral del comercio, la Organización Mundial del Comercio (OMC) mediante la *Decisión sobre comercio y medio ambiente*, adoptada por los Ministros, implementó el Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) con el objetivo de lograr que el comercio internacional y las políticas ambientales se apoyasen mutuamente¹³.

¹² En tal conferencia, se señaló la urgencia de establecer una estrategia integral de financiamiento, que integre los mecanismos de las convenciones y protocolos correspondientes con el objeto de valorar, conservar y administrar adecuadamente la diversidad biológica.

¹³ Sin embargo, cabe señalar que la OMC no es un organismo que se ocupe del medio ambiente. Su tarea se limita a estudiar los problemas que surgen cuando las políticas del medio ambiente tienen consecuencias significativas para el comercio. Al CCMA le preocupa más lo que ocurre cuando un país invoca un Acuerdo sobre medio ambiente para adoptar medidas comerciales contra otro país que no haya firmado dicho Acuerdo. Por ejemplo, el etiquetado de productos inocuos para el medio ambiente constituye un importante instrumento de la política ambiental. Para la OMC, el punto

Asimismo, se adoptó 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.

Cabe mencionar, que aunque no existe ningún Acuerdo específico que trate directamente el tema del medio ambiente, los Miembros pueden adoptar, en el marco de las normas de la OMC, medidas relacionadas con el comercio que tengan por objeto proteger el medio ambiente, siempre que se cumpla una serie de condiciones para evitar el uso indebido de esas medidas con fines proteccionistas¹⁴.

2.2 Definiciones conceptuales

Los principales términos que se utilizarán con mayor frecuencia en este estudio son los siguientes:

- **Estrategias políticas de cooperación internacional y regional**

Puede definirse a la cooperación internacional como un esfuerzo conjunto de dos o más países en la búsqueda de lograr objetivos de interés común. Estos objetivos pueden o no ser los mismos para cada parte, a condición de que los beneficios que obtengan en función de sus respectivos intereses sean equivalentes¹⁵.

Hay varios tipos de cooperación internacional. Por ejemplo, la cooperación técnica internacional es una forma particular de la cooperación internacional, referida fundamentalmente a la transferencia de capacidades y recursos científicos y tecnológicos para el desarrollo socio-económico de un país. Tal transferencia proviene de los centros o países de más alto desarrollo y se concerta, generalmente,

fundamental es que las exigencias y prácticas sobre el etiquetado pueden utilizarse para proteger el medio ambiente, siempre y cuando se apliquen los principios de la nación más favorecida entre países y de trato nacional entre bienes o servicios de producción nacional o extranjera.

¹⁴ Para mayor detalle, ver el artículo XX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) sobre las excepciones del comercio relacionadas con el medio ambiente.

¹⁵ Evidentemente, esta equivalencia de intereses puede no darse en la práctica.

en condiciones no onerosas. Otras formas de cooperación pueden ser la cooperación económica en sus diferentes modalidades (comercial, financiera, empresarial), la cooperación cultural, la cooperación en seguridad y defensa, y otras.

Un componente central en la cooperación son las estrategias, las cuales constituyen el conjunto de medios disponibles y de condiciones favorables con vistas a la consecución de objetivos específicos en materias de cooperación al desarrollo. Desde la perspectiva de las políticas de cooperación diseñadas por los órganos gubernamentales, el concepto remite a la correcta utilización de un conjunto de medios (instrumentos, proyectos, programas, etc.) dirigidos a promover el desarrollo en los ámbitos definidos como relevantes atendiendo a las prioridades sectoriales y geográficos conforme una serie de premisas, principios y condiciones que rigen la política de ayuda desarrollada por el país en cuestión. Por ejemplo, en este estudio las estrategias de políticas de cooperación internacional y regional de ayuda para el manejo sostenible del bosque amazónico, desde el ámbito de los Acuerdos comerciales y ambientales, se basan en lograr una mayor coherencia entre las políticas de comerciales y ambientales y en superar las restricciones de corto y largo plazo que limitan la capacidad de absorción financiera internacional.

Acquatella y otros (2004) identifican nueve mecanismos por el cual las fallas de coherencia o coordinación entre diversas esferas políticas pueden socavar el desarrollo: i) cuando se adoptan políticas que persiguen objetivos mutuamente contradictorios, ii) fijan metas mutuamente inconsistentes, iii) operan en horizontes de tiempos incompatibles; iv) usan instrumentos que generan efectos con signos contrarios en diferentes agentes y sectores; v) mantienen posiciones encontradas respecto al uso de ciertos instrumentos; vi) desarrollan actividades conjuntas de manera desincronizada; vii) siguen secuenciamientos ineficientes y hasta contraproducentes; viii) mudan de curso o se abandonan ante el simple cambio de las autoridades responsables sin previa evaluación de su eficacia para alcanzar los objetivos propuestos y ix) responde a un comportamiento autista de las autoridades sectoriales.

Un tema complementario a la coherencia entre las políticas comerciales y ambientales es la capacidad absorción. Es decir, la habilidad de usar productivamente el capital; cabe mencionar, que en el contexto de la ayuda internacional, se refiere a la capacidad del país recipiente para usar la ayuda en proyectos con aceptables retornos. Después de un cierto nivel de ayuda adicional, la tasa interna de retorno económico tiende a caer. Este punto de saturación de la eficiencia marginal del capital determina la capacidad de absorción en el país recipiente.

- **Ayuda al desarrollo**

La ayuda al desarrollo se basa en dos aspectos: las preocupaciones de equidad en el nivel global y de eficiencia en el nivel local. Por eso, identificar las fallas de mercado y del Estado es un reto para los beneficiarios de la ayuda al desarrollo como para los donantes. Así, la Declaración de París, realizada en 2005, recoge adecuadamente, los ingredientes centrales que deben contemplar este tipo de esfuerzos para que sean eficientes. Entre estos destacan los siguientes cinco aspectos: (i) apropiación: es reconocer el liderazgo y responsabilidad del país receptor para implementar sus propias estrategias de desarrollo nacional por medio de amplios procesos consultivos; (ii) alineación: los donantes basan su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de los países socios; es decir, se deben usar los espacios e instituciones nacionales para implementar la ayuda; (iii) armonización: las acciones de los donantes son más armonizados, transparentes y colectivamente eficaces; (iv) gestión orientada a resultados: administrar los recursos y mejorar la toma de decisiones orientadas a resultados; y finalmente, (v) mutua responsabilidad: donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.

- **Acuerdos internacionales**

Los Acuerdos internacionales proveen un marco contractual de reglas aplicables a sus miembros, las cuales se caracterizan porque entregan estabilidad, estimulan la transparencia y aseguran su cumplimiento por medio de sistemas de solución de diferencias que reducen los incentivos de desviarse de las reglas al aumentar los costos asociados a estas desviaciones respecto de las prácticas acordadas. Adicionalmente, los Acuerdos reducen los costos de transacción propios de las relaciones económicas internacionales, ofrecen mecanismos de apoyo de proceso de reformas internas, y representan un seguro contra el retroceso de reformas.

Entre los criterios de medición de la efectividad de los Acuerdos se encuentran la capacidad resolutoria del problema, es decir, si contribuye significativamente a la solución del problema abordado. Otra dimensión es el nivel de implementación: para que un Acuerdo pueda ser efectivo este tiene que ser implementado. Las provisiones del Acuerdo deben trasladarse en las medidas legislativas y políticas públicas; cabe mencionar, que la solución del problema está directamente relacionada con las obligaciones contraídas. Otro criterio, se refiere al cumplimiento: el grado en que los actores se adhieren a las provisiones del régimen y siguen los procedimientos. El Acuerdo debe conducir a un comportamiento de adopción de normas y el fortalecimiento de la cooperación en determinadas áreas. Pero en las negociaciones internacionales, las reglas adoptan un carácter dinámico, pues constantemente diversos shocks económicos y financieros configuran el sistema político.

Asimismo, un aspecto importante relacionado a la efectividad de los Acuerdos son los impactos secundarios, los cuales deben considerar aspectos como: el aumento del conocimiento, la iniciación del proceso de aprendizaje, el fortalecimiento de la sociedad civil, la mayor concientización de los actores. En suma, un Acuerdo es efectivo si este produce cambios en el comportamiento y si ayuda implementar políticas que no se hubieran dado sin tal Acuerdo.

- **Comercio y manejo sostenible de bienes y servicios del bosque**

En este estudio se define manejo sostenible del bosque amazónico desde el punto de vista comercial, como el desarrollo empresarial de los bosques que implique una mejora del comercio de productos, tanto los forestales como los no forestales, y que asegure que las actividades de comercio no vulneren los derechos de las comunidades locales y nativas sobre sus tierras y productos tradicionales. Es decir, se toma en cuenta el alto valor de la diversidad biológica contenida en los bosques, las funciones, servicios y bienes que brindan; y las consecuencias a largo plazo de las acciones que originan la pérdida y fragmentación de los ecosistemas de los bosques como resultado de las prácticas de un plan de conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, lo cual se debe tener presente en la ordenación sostenible de los bosques (Convenio sobre la diversidad biológica forestal, 1997).

2.3 Bases teóricas

BENEFICIOS DE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL

La liberalización del comercio puede incrementar la productividad a través de una mejor asignación de los factores de producción o la adopción de tecnologías más avanzadas. La reciente literatura del comercio [Melitz (2003), Bernard, Eaton, Jensen, y Kortum (2003), Pavcnik (2002) y Tybout (2003)]¹⁶ ha enfatizado el primer canal: la integración comercial reasigna la participación del mercado, las empresas más productivas incrementan la productividad agregada. Asimismo, el incremento en los ingresos puede inducir a los exportadores a invertir en tecnologías.

- **Relación positiva entre las exportaciones y el crecimiento económico**

Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2004), la relación entre las exportaciones y el crecimiento económico

¹⁶ Citado por Bustos (2004).

- resulta ser estadísticamente significativa y positiva cuando se cumplen ciertas condiciones que fomenten las exportaciones clasificadas como manufacturadas, de alta tecnología y de alta demanda. Así, los canales básicos por los cuales una economía exportadora podría generar un mayor crecimiento económico sería cuando: (i) la exportación permite explotar cabalmente la posición de ventajas comparativas de un país y, a través de ello, conseguir una distribución óptima de recursos; (ii) una economía exportadora se halla en permanente competencia con otras, por lo que se ve en la obligación de elevar permanentemente los niveles de calidad de sus productos a fin de hacerlos competitivos en el mercado mundial. Esto favorece la aparición de procesos de cambio tecnológico, aumentos de la productividad y, por esta vía, crecimiento económico; (iii) aumentar las exportaciones implica conquistar mayores mercados, lo que permite explotar economías de escala en la producción; (iv) permite relajar las restricciones externas al crecimiento: mayores divisas facilitarían la adquisición de bienes de capital y de bienes intermedios. Existen una gama de modelos que explican la relación entre crecimiento económico y comercio, los cuales se construyen sobre la base teórica del crecimiento endógeno, en los cuales el aumento de la productividad se consigue a través de inversión en el sector de investigación y desarrollo.

Cabe mencionar, que el aumento de la productividad de las empresas debido al acceso a nuevos insumos y tecnologías, y las posibles ganancias debidas al efecto disciplinario que tiene la competencia extranjera en los márgenes de beneficio nacionales, son efectos de crecimiento a largo plazo que lleva consigo la liberalización del comercio.

Asimismo, la UNCTAD (2004) señala que la débil vinculación entre el comercio internacional y el crecimiento económico en los países en desarrollo está relacionada con una forma de crecimiento económico que excluye; el comercio por sí sola no garantiza beneficios, tanto en el corto y largo plazo, un aspecto son las importaciones de países desarrollados que pueden socavar el tejido económico y social. En suma, reconoce que una buena política comercial podría resultar

menoscabada si los gobiernos no aplican también políticas nacionales apropiadas para sectores específicos.

• **Canales de transmisión de la política comercial sobre la pobreza**

Prowse (2009) identifica tres canales principales de transmisión a través de los cuales el comercio internacional puede incidir sobre la pobreza: (i) la distribución, vía los cambios en los precios relativos de los bienes y servicios; (ii) las empresas, a través de los cambios en las ganancias, salarios y el empleo; y finalmente, (iii) el gobierno, cuando el comercio incide sobre las recaudaciones fiscales y transferencias¹⁷. Asimismo, agrega que un rango de factores asociados a los hogares, como la localización y el acceso a los mercados locales, nacionales e internacionales, así como los tipos de activos que poseen, determinará la capacidad de respuesta de los hogares para aprovechar las oportunidades que genera la apertura al comercio internacional.

Para Bird (2004), los canales de transmisión comprenden a las actividades económicas en las cuales las personas con menor poder adquisitivo participan, los precios de los bienes y servicios de mayor consumo, y el impuesto y gasto público. Agrega, que es difícil mitigar los efectos negativos de los cambios de los arreglos comerciales con políticas administrativas y sociales.

McCulloch y otros (2002) identifican cuatro efectos principales de la liberalización comercial sobre la pobreza. El primer efecto de la liberalización comercial es el cambio en los precios de los bienes afectados por la apertura comercial: una reducción en los precios beneficiará a los consumidores netos y perjudicará a los

¹⁷ La liberalización, al influir sobre la producción y las utilidades de las firmas, afecta al nivel de empleo y salarios en dichas firmas. En sociedades con abundancia de mano de obra, la oferta de trabajo es muy elástica, con lo que los principales efectos de la apertura afectarán al empleo y en menor medida a los salarios. El efecto de la apertura comercial sobre las utilidades dependerá si el producto liberalizado es sustituto o complementario a la producción. De otro lado, por el lado fiscal, la liberalización comercial reduce, por lo menos en el corto plazo, la recaudación de los impuestos vinculados al comercio exterior, lo cual puede inducir a la reducción de las transferencias de los ingresos.

productores netos; puede ocurrir, que la liberalización signifique la creación o destrucción de mercados.

El segundo efecto se relaciona con el desempeño de las empresas. La liberalización, al influir sobre la producción y las utilidades de firmas, afecta el nivel del empleo y los salarios. Si la oferta de mano de obra es muy elástica, los principales efectos afectarán sobre el empleo y en grado menor sobre los salarios. El efecto sobre las utilidades dependerá si el precio liberalizado es sustituto o complementario a la producción de la firma.

El tercer efecto se da vía el lado fiscal. La liberalización comercial reduce, en el corto plazo, la recaudación de los impuestos vinculados al comercio exterior, induciendo a la reducción del gasto público.

Otro efecto se da a través del crecimiento económico. Si la apertura comercial contribuye al crecimiento económico, se ampliará el tamaño del mercado así como la demanda de trabajo. El efecto en el precio de bienes y servicios, por un lado, y el efecto en los salarios y empleo, por otro lado, reducirán la pobreza.

Asimismo, varias organizaciones internacionales relacionadas con la seguridad alimentaria han analizado la relación de comercio y pobreza. Por ejemplo, en un informe realizado por la FAO (2005) concluye que analizar las relaciones económicas entre comercio y pobreza son complejas, dado que las experiencias nacionales en materia de reforma comercial han sido muy diversas. Es por consiguiente, difícil dar una indicación sencilla e inequívoca, aunque destacan algunas conclusiones generales. La primera de estas relaciones se establece en la frontera. Cuando un país liberaliza sus políticas comerciales, por ejemplo reduciendo sus aranceles, su acción da lugar a un descenso de los precios del mercado de las importaciones en la frontera. Cuando otros países liberalizan sus políticas comerciales, su acción influirá en los precios en frontera de las importaciones y exportaciones del primer país. La segunda relación tiene que ver con el modo en

que se transmiten los precios desde la frontera a los mercados locales dentro del país, es decir, a los productores, consumidores y hogares en general. La medida en que los hogares y las empresas que participan en esa economía se ven afectados por esos cambios en los precios dependen de la calidad de la infraestructura y el comportamiento de los márgenes de comercialización internos, así como de factores geográficos. Los estudios empíricos indican que el grado de transmisión de los precios desde la frontera hasta el mercado local puede variar considerablemente, incluso dentro de un mismo país.

Así, el efecto inicial de la liberalización del comercio en los hogares se produce una vez que se han determinado los cambios en los precios del mercado local. No es de extrañar que los hogares que son vendedores netos de los productos cuyos precios aumentan, en términos relativos, se beneficien en esta primera etapa se ven alterados considerablemente como consecuencia de los posteriores reajustes del consumo y la producción de los hogares. Estos modifican la cesta de la compra, adaptan su horario de trabajo y puede que cambien de ocupación como respuesta a unas variaciones en los precios relativos que pueden incluso afectar a la inversión a largo plazo de los hogares en capital humano. Al modificar los hogares la cuantía de su gasto y las modalidades de empleo y ajustar los propietarios de tierras y las empresas su política de contratación, una gran variedad de efectos se propagan como una onda por toda la economía. Por ejemplo, las reformas comerciales que estimulan la producción agrícola suelen ocasionar un aumento general de los salarios de la mano de obra no cualificada, lo que, a su vez, beneficia a los hogares que son proveedores netos de dicha mano de obra.

El modo exacto en que el comercio afecta a la pobreza depende de las circunstancias específicas de cada país, en particular la situación y la ubicación de las personas afectadas por la pobreza y las reformas que se lleven a cabo. Para comprender y gestionar estas relaciones son necesarias investigaciones y políticas específicas para cada país. Por ejemplo, uno de los obstáculos para que los grupos vulnerables aprovechen las oportunidades del comercio es la falta de seguridad

eficaz ante las perturbaciones propias del comercio y las naturales, como las de origen humano y las relacionadas al mercado, que pueden dar lugar a una catástrofe. Sin embargo, las redes de seguridad no evitan la necesidad de corregir instituciones deficientes, una infraestructura inadecuada y unos mercados distorsionados o de realizar inversiones esenciales en salud, saneamiento y educación.

Así, en la *Declaración del Milenio de las Naciones Unidas* se señala que para que el comercio internacional cumpla un rol importante en el contexto del desarrollo y la reducción de la pobreza, debe basarse en los siguientes aspectos: un sistema multilateral del comercio abierto, equitativo, basado en normas previsibles y no discriminatorio. Asimismo, varios Organismos Internacionales (OMC, Banco Mundial, PNUD) reconocen la necesidad de la aplicación de las siguientes medidas para que la política comercial sea inclusiva. Primero, el fin de la ayuda de los países industrializados a sus sectores agrícolas que perjudica a los países en desarrollo. Segundo, métodos más eficaces para afrontar los riesgos ocasionados por las fluctuaciones negativas de los precios de los productos básicos. Tercero, un acceso más efectivo de los mercados para los países en desarrollo. Cuarto, un aumento de la cooperación Sur-Sur en la esfera del comercio y la inversión. Finalmente agregan que el comercio debe ser considerado un medio para alcanzar el desarrollo, y no un fin.

• **Innovación inducida, tecnología e instituciones**

Según la teoría de la innovación inducida¹⁸, el desarrollo económico se debe a los cambios técnicos e institucionales. Concuerda con la teoría neoclásica de la producción al plantear cómo los productores y las instituciones de investigación y desarrollo tecnológico se ven inducidos a generar y adoptar innovaciones y cambios

¹⁸ La teoría del cambio técnico inducido representa un intento de aclarar el impacto que tiene la disponibilidad relativa de recursos sobre la intensidad y la dirección del cambio técnico. El término innovación inducida fue utilizado por primera vez refiriéndose a los sesgos en la dirección del cambio técnico, en la obra *Theory of Wages* (1932) de Sir John Hicks.

en el proceso de producción cuando se dan modificaciones en los precios de los factores de producción, y también de los precios reales de los productos.

Los supuestos del modelo se basan en la existencia de numerosos patrones de desarrollo tecnológico y de crecimiento en la productividad en cada sector tecnológico, así como en la existencia de mecanismos que permiten a los agentes económicos a reaccionar ante los cambios en los precios – como un adecuado sistema de información – y que estos reflejan la escasez relativa del factor de producción, lo cual genera incentivos para la selección de tecnologías alternativas socialmente eficientes (o el desarrollo de nuevas tecnologías) para ahorrar los recursos escasos y utilizar los recursos abundantes. Por ejemplo, el aumento del precio del factor trabajo en relación a otros factores como la tierra y el capital inducirá el cambio técnico que sea menos intensivo en el uso de trabajo. Adicionalmente, la facilidad de la adaptación de un cambio tecnológico dependerá en parte de la disponibilidad y financiación de nuevos factores de producción, frecuentemente manufacturados para el proceso de la intensificación de las actividades económicas.

De otro lado, los cambios institucionales influyen en el rendimiento productivo, y su relación con la teoría de la innovación inducida se encuentra en parte en los costes de transacción y en la acción colectiva de los grupos con intereses comunes. Los cambios institucionales están provocados por la variación en las proporciones de los recursos y por los cambios tecnológicos. Una de la hipótesis del modelo de innovación inducida postula que el cambio en las oportunidades económicas genera cambios institucionales por la misma vía que inducen cambios tecnológicos. Este cambio institucional facilita la incorporación de variables endógenas de la economía al modelo de crecimiento. Se afirma que la investigación científica pública responde a las señales de precios y de las presiones de los agentes, asimismo, señalan entre los tipos de instituciones que afectan el cambio tecnológico se encuentra los derechos de propiedad, los sistemas de mercado, las políticas de precios y crédito, y

las leyes que rigen el contrato. Finalmente, se reconoce que las instituciones pueden quedarse obsoletas y necesitan ajustes a lo largo del tiempo.

Así, muchas organizaciones internacionales han planteado los elementos centrales de un modelo institucional para el desarrollo tecnológico. Por ejemplo, el Banco Mundial (2000) enumera tres componentes generales: (i) un mecanismo institucional basado en un fondo de financiamiento de investigaciones estratégicas para el país; (ii) un organismo público con participación del sector privado encargado de definir la política tecnológica, identificar las necesidades tecnológicas de carácter estratégico y administrar el fondo de investigaciones; (iii) un conjunto de organizaciones públicas, privadas y académicas encargadas de realizar investigaciones y transferencia tecnológica. En este esquema de organización institucional, una de las responsabilidades principales del organismo público es articular, a través del financiamiento provisto por el fondo, las actividades de las instituciones nacionales con los organismos regionales e internacionales que operan en la región. Esta articulación tendría como objetivo central buscar sinergias, evitar duplicaciones y lograr la masa crítica necesaria en los temas que investigan.

Un aspecto importante de análisis constituyen las condiciones para que la tecnología favorezca al desarrollo económico. Según la evidencia empírica de los sistemas de innovación de Australia y Nueva Zelanda (países pequeños y abiertos con un *modelo* de crecimiento en los recursos naturales) se desprenden los siguientes cuatro elementos. Primero, el proceso de innovación está en la base misma de las políticas que impulsan la productividad, la competitividad y sustentabilidad económica. Segundo, no se tratan de estrategias aisladas ni desvinculadas de las políticas de competitividad impulsadas por los Ministerios sectoriales. Tercero, se requiere de un esfuerzo en torno a la articulación de la empresa y la academia. Cuarto, la disposición de programas y fondos orientados a los diversos requerimientos de las empresas a lo largo de toda la cadena de innovación. Finalmente, un quinto elemento es el financiamiento público a los múltiples

programas es asegurado para el mediano plazo, evitando ser interrumpidos por cambio de gobierno o por factores coyunturales.

Otra dimensión de análisis es identificar qué tecnología contribuye al desarrollo. Para los conservacionistas, la tecnología tiene un doble signo: así como puede impulsar el desarrollo también puede impedirlo. Citan como ejemplo, la presión sobre el medio ambiente que ejerce el uso inadecuado de plaguicidas, la biotecnología y los transgénicos, los cuales se están desarrollando para mitigar los problemas causados por anteriores tecnologías como los agroquímicos (es decir, la resistencia a los plaguicidas, contaminación, degradación del suelo, etc.). Por tanto, es importante considerar que la introducción de la tecnología debe constituir parte de un sistema de variables de análisis entre las que se debe considerar los recursos naturales disponibles, el marco institucional u organizativo que pueda realizar su aplicación, así como, eventualmente, la geografía y la historia local. Por ejemplo, para Marticorena (1982), uno de los factores determinantes es la organización económica y social en donde se lleva a cabo la producción agropecuaria, es decir, la capacidad de organización de los agentes de mejorar las condiciones de vida y negociación de sus asociados.

Pero no solo la introducción de tecnología es importante, sino que también las variables que inciden en la adopción. Por ejemplo, Valenzuela (1994) estudia los factores que inciden en la adopción de técnicas de conservación de suelos y manejo de los recursos naturales; entre los cuales se encuentran nueve elementos. El nivel educativo de los agricultores que condiciona los mecanismos de información y capacitación del proyecto, como la estrategia de formación de difusores y promotores comunales. La aversión al riesgo que condiciona la adopción de una técnica, sobre todo cuando no existen demostraciones probables de su éxito. La disponibilidad de información sobre la forma en que se implementa y aplica la técnica, quiénes facilitan su adopción (ONG u otro actor social), los beneficios y costos de su empleo. Las organizaciones que se encargan de estas técnicas y, en el marco de sus proyectos, de las estrategias que emplean para su promoción, difusión

y consolidación entre los productores. La disponibilidad de riego y la localización en relación con los mercados (incentivan una mayor producción y por tanto el uso de técnicas más convenientes para tal propósito. El tamaño de la unidad productiva. La cantidad del esfuerzo físico y del tiempo que demandan las técnicas de manejo ecológico para el agricultor, al menos en el periodo inicial. Los insumos que requiere para su adopción.

Otro tema relacionado con la innovación inducida es la transferencia tecnológica. En el informe de la OMC (2008) destaca tres aspectos importantes en relación a la eficacia de la transferencia tecnológica. Primero, el conocimiento tecnológico está incorporado en los productos. Segundo, es importante tener en cuenta que hay una diferencia importante entre la tecnología adquirida a través del uso de insumos intermedios avanzados y la adquirida a través del aprendizaje de la tecnología incorporada en el producto. Tercero, pese al papel que desempeña el comercio internacional en la difusión de tecnología, en particular mediante el aumento de la exposición de los países a tecnologías avanzadas, sigue habiendo razones importantes para que existan diferencias de productividad entre los países.

Así, cabe señalar que existen restricciones que limitan la contribución de las organizaciones internacionales en la promoción de la difusión de tecnologías. En efecto, por un lado se encuentra la falta de una observancia efectiva de los derechos de propiedad intelectual y la imposibilidad de las economías menos adelantadas de pagar por las innovaciones, hacen que las empresas de las economías avanzadas se concentren en las necesidades de sus propios mercados. Por otro lado, las tecnologías inadecuadas limitan la magnitud del desarrollo técnico. En consecuencia, el diseño de los acuerdos sobre derechos de propiedad intelectual y otras medidas políticas son instrumentos que pueden facilitar la difusión de tecnologías. Por ejemplo, las normas acordes a las necesidades de los países, la armonización de los criterios para la patentabilidad y la novedad, y políticas complementarias relacionados con las subvenciones, movimientos temporales de personas y vigilancia.

Finalmente, la difusión de las tecnologías adecuadas con el medio ambiente implica también que los organismos internacionales contribuyan a acelerar la inversión en tecnologías de bajo carbono. La capacidad para que la comunidad internacional transforme el sistema energético según el crecimiento de la demanda y con bajas emisiones de carbono depende de las inversiones en innovaciones tecnológicas en las próximas décadas, es decir, ofrecer opciones de energía bajo en carbono y hacer las opciones más baratas.

CANALES ECONÓMICOS DE TRANSMISIÓN DE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL SOBRE EL MANEJO SOSTENIBLE DEL BOSQUE AMAZÓNICO

Los primeros en investigar la importancia empírica de los efectos del comercio internacional en el medio ambiente fueron Grossman y Krueger (1993). Sin embargo, el primer modelo teórico que aclaró los conceptos de efecto escala, composición y técnico fue desarrollado por Copeland y Taylor (1994), quienes usaron esta descomposición para examinar cómo la liberalización comercial a través del crecimiento exógeno en la capacidad de producción (debido al aumento del ingreso inducido por los crecimientos de escala) y las transferencias internacionales (redistribución del ingreso mundial) inciden en los niveles de contaminación¹⁹.

De otro lado, el trabajo que trata de desenredar la relación empírica entre la apertura a los mercados internacionales y el nivel de contaminación corresponde a Antweiler y otros (2001), quienes establecen un modelo teórico explícito para la estimación separada de las elasticidades del efecto escala, composición y técnico, así como una metodología para cuantificar el impacto ambiental neto del libre comercio.

Gran parte de las investigaciones sobre comercio y medio ambiente se han centrado en los efectos de la contaminación del libre comercio. Los trabajos teóricos de Chichilnisky (1994) y Brander y Taylor (1997, 1998) son excepciones; ambos

¹⁹ En el anexo de perspectiva económica sobre comercio internacional y medio ambiente se detalla los resultados principales de las investigaciones.

analizaron los efectos del libre comercio sobre los recursos naturales entre regiones con diferentes estructuras de derechos de propiedad.

- **Liberalización comercial y manejo sostenible del bosque amazónico**

Principalmente son tres mecanismos de incidencia de la liberalización del comercio internacional sobre el manejo sostenible del bosque amazónico: (i) pautas más eficientes del uso y consumo de factores gracias a una mayor competencia (productividad de los factores de producción, transferencia tecnológica, estándares ambientales e inversión tecnológica); (ii) reducción de la pobreza mediante la expansión del comercio (tipo de crecimiento económico, distribución del ingreso y flexibilidad de respuesta de las políticas ambientales); y (iii) el fomento de una tasa sostenible de explotación de los recursos naturales (programa de incentivo comercial, promoción del desarrollo y el trato especial diferenciado).

En el primer caso, el comercio internacional puede inducir en el uso de tecnologías limpias, pues las exportaciones se enfrentan a mayores exigencias en los estándares de producción en comparación con el mercado local, lo cual puede incentivar a su vez en la inversión de tecnologías modernas. Asimismo, la adopción de tecnologías parece ser más probable en las economías abiertas, pues en los países desarrollados las normas de control ambiental son muy estrictas y las inversiones extranjeras pueden imponer una emisión de contaminación estándar en cualquier lugar donde invierten²⁰.

En el segundo caso, se refiere a la flexibilidad de respuesta de las políticas ambientales frente a las variaciones en los ingresos inducidos por el comercio internacional²¹. Bajo el supuesto de que la calidad ambiental es un bien normal,

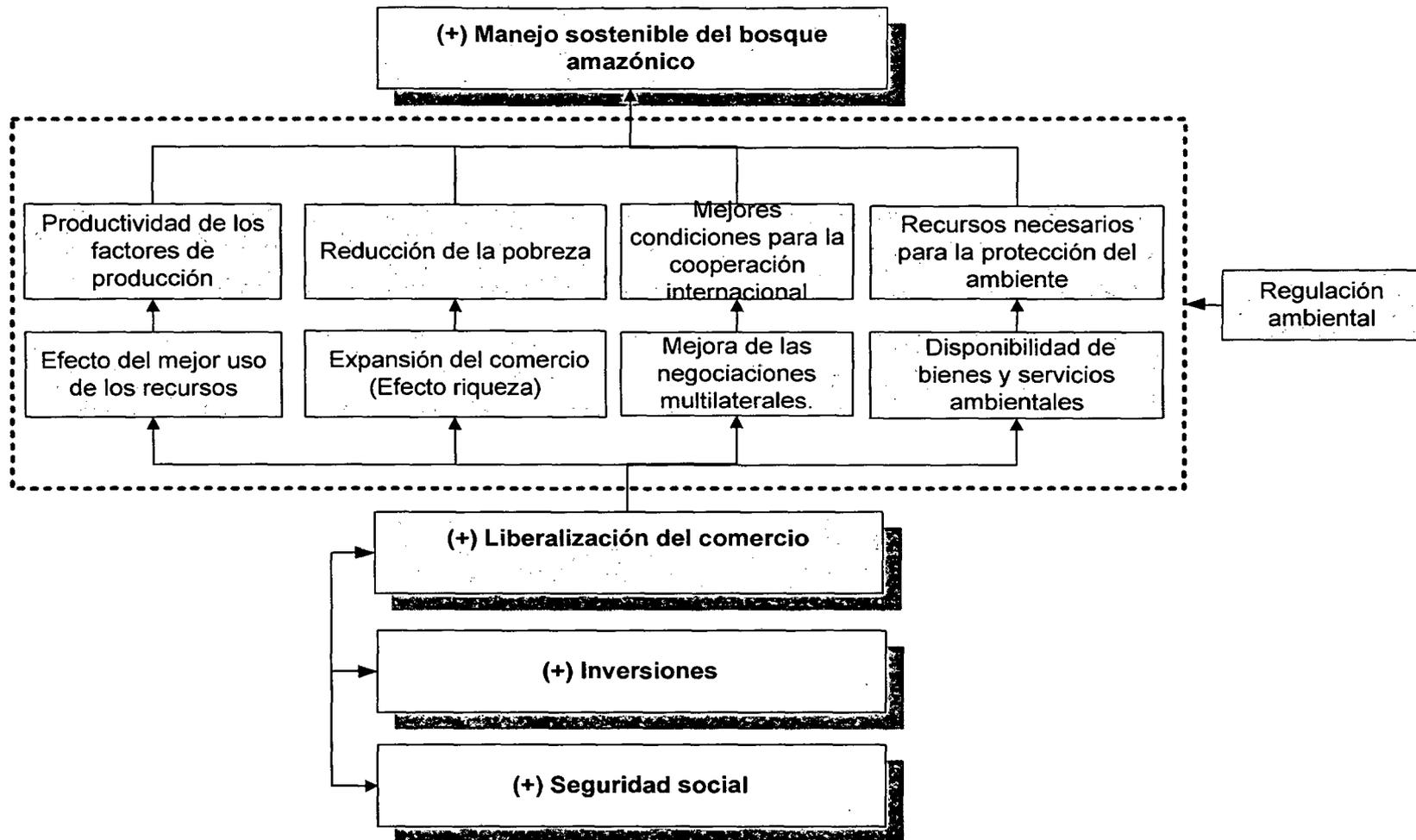
²⁰ En el anexo sobre el derecho internacional de la inversión extranjera y los Acuerdos internacionales en materia de inversión se detallan los mecanismos a través de los cuales las inversiones extranjeras pueden contribuir en el desarrollo sostenible del país receptor.

²¹ Se entiende gestión ambiental o manejo ambiental como el conjunto de actividades que tienen por objeto el ordenamiento racional del ambiente. Incluye la estructura normativa regulatoria e institucional que sustenta la política ambiental, pero también la participación privada.

entonces los aumentos en la renta crearían demandas políticas para establecer estándares ambientales más estrictos. Asimismo, el efecto del crecimiento económico sobre la contaminación ambiental depende del tipo de crecimiento, es decir, una expansión del comercio con valor agregado generará menos presión sobre el medio ambiente en comparación con las exportaciones basadas en los recursos naturales.

En el tercer caso, un programa de incentivo comercial podría promover la adopción de buenas prácticas ambientales; por ejemplo, la asistencia financiera directa puede emplearse para que compense el incremento de los costos de cumplir con los estándares ambientales. Las medidas comerciales como el tratamiento de preferencias comerciales darían a los países la posibilidad de balancear las dificultades conexas de altos niveles de protección ambiental necesarios para alcanzar los requerimientos ambientales y comerciales de los mercados internacionales de los países desarrollados.

Figura N° 01: Manejo sostenible del bosque y liberalización del comercio



Fuente: Elaboración Propia

2.4 Formulación de Hipótesis

2.4.1 Hipótesis General:

Las políticas de cooperación internacional y regional presentes en los Acuerdos multilaterales comerciales y ambientales no están contribuyendo con el manejo sostenible del bosque amazónico.

2.4.2 Hipótesis Específicas:

- La falta de coherencia entre las políticas de cooperación establecidas en los Acuerdos multilaterales comerciales y las políticas de cooperación del régimen ambiental internacional no está permitiendo que la cooperación internacional contribuya con el manejo sostenible del bosque amazónico.
- Las políticas de cooperación presentes en el actual Programa de Ayuda para el Comercio requieren fortalecer el proceso de la identificación de las necesidades y prioridades de América del Sur y la Amazonía.

Tabla N° 01: Matriz de Consistencia

PROBLEMAS	OBJETIVOS	HIPOTESIS	VARIABLES
<p>1. Problema Principal ¿Cuáles son los lineamientos de políticas de cooperación internacional y regional que se pueden adoptar desde los Acuerdos comerciales multilaterales y ambientales para lograr el manejo sostenible del bosque amazónico?</p>	<p>1. Objetivo General Analizar políticas de cooperación internacional y regional presentes en los Acuerdos comerciales multilaterales y ambientales para lograr el manejo sostenible del bosque amazónico.</p>	<p>1. Hipótesis General Las políticas de cooperación internacional y regional presentes en los Acuerdos comerciales multilaterales y ambientales no están contribuyendo con el manejo sostenible del bosque amazónico.</p>	<p>Dependiente: Manejo sostenible del bosque amazónico</p>
<p>2. Problemas Específicos ¿Las políticas de cooperación establecidas en los Acuerdos Comerciales Multilaterales son coherentes con las políticas de cooperación del régimen ambiental internacional?</p>	<p>2. Objetivos Específicos a) Analizar la coherencia entre las políticas de cooperación establecidas en los Acuerdos Comerciales Multilaterales y las políticas de cooperación del régimen ambiental.</p>	<p>2. Hipótesis Secundarias a) La falta de coherencia entre las políticas de cooperación establecidas en los Acuerdos multilaterales comerciales y las políticas de cooperación del régimen ambiental internacional no está permitiendo que la cooperación internacional contribuya con el manejo sostenible del bosque amazónico.</p>	<p>Independiente 1: Políticas de cooperación establecidas en los Acuerdos Comerciales Multilaterales</p> <p>Independiente 2: Políticas de cooperación del régimen ambiental internacional.</p>
<p>¿Cuáles deben ser los lineamientos de las políticas cooperación del actual Programa de Ayuda para el Comercio en América del Sur y en la Amazonía en concordancia con los Acuerdos comerciales multilaterales y ambientales?</p>	<p>b) Identificar las necesidades y prioridades de cooperación internacional del actual Programa de Ayuda para el Comercio en América del Sur y en la Amazonía en concordancia con los Acuerdos comerciales multilaterales y ambientales.</p>	<p>b) Las políticas de cooperación presentes en el actual Programa de Ayuda para el Comercio requieren fortalecer el proceso de la identificación de las necesidades y prioridades de América del Sur y la Amazonía.</p>	<p>Independiente 3: Políticas de cooperación establecidas en el Programa de Ayuda para el Comercio</p>

Fuente: Elaboración Propia

III. METODOLOGIA

3.1 Tipo de investigación

El tipo de investigación corresponde al campo de la ciencia política internacional, en el cual se busca demostrar la aplicación de conocimientos de comercio internacional. Para ello se sigue una metodología sistémica donde el diseño de la investigación comprende tres etapas: (i) descriptiva: se describe el sistema económico del comercio internacional y el sistema global del medio ambiente en términos de principios y estructura; (ii) análisis: se analiza la relación de congruencia o conflicto del régimen comercial y del medio ambiente; y finalmente (iii) resultados: se identifica condiciones para que el comercio internacional incida positivamente sobre el manejo sostenible de los recursos naturales. Las técnicas empleadas versan las relacionadas al campo de las ciencias políticas, es decir, el análisis comparado de los principios del régimen internacional comercial y ambiental. Los instrumentos empleados se basan en la revisión de los Acuerdos multilaterales comerciales que incorporen medidas relevantes en el medio ambiente.

3.2 Población y Muestra

Región de América del Sur y se elige como muestra los países integrantes del bosque amazónico.

3.3 Operacionalización de variables

3.3.1 Sistema de variables e indicadores

De las preguntas correspondientes al problema general de investigación y a los objetivos específicos, anteriormente planteados, se obtiene las siguientes variables:

- Variable Independiente (X): **“Políticas de cooperación internacional”**, se medirá mediante los indicadores de **Políticas de cooperación establecidas en los Acuerdos Comerciales Multilaterales (X1)**, **Políticas de cooperación del régimen ambiental internacional (X2)**, **Políticas de cooperación establecidas en el Programa de Ayuda para el Comercio (X3)**.
- Variable Dependiente (Y): **“Manejo sostenible de los bosques”**, que se medirá mediante el indicador **Acceso al mercado internacional de bienes y servicios del bosque con criterios sostenibles (Y1)**.

3.3.2 Clasificación y definición conceptual y operacional de las variables

VARIABLE INDEPENDIENTE: Políticas de cooperación internacional

DEFINICIÓN CONCEPTUAL:

Las políticas de cooperación internacional constituyen un esfuerzo conjunto de dos o más países en la búsqueda de lograr objetivos de interés común. Según la delimitación del problema de este estudio, este comprende a las formas de cooperación establecidas en los Acuerdos comerciales multilaterales, en el régimen ambiental internacional y en el actual Programa de Ayuda para el Comercio.

DEFINICIÓN OPERACIONAL:

X1 = Políticas de cooperación establecidas en los Acuerdos Comerciales Multilaterales

X2 = Políticas de cooperación del régimen ambiental internacional

X3 = Políticas de cooperación establecidas en el Programa de Ayuda para el Comercio

VARIABLE DEPENDIENTE: Manejo sostenible de los bosques

DEFINICIÓN CONCEPTUAL:

En este estudio se define manejo sostenible del bosque amazónico desde el punto de vista comercial, como el desarrollo empresarial de los bosques que implique una mejora del comercio de los productos forestales y que asegure que las actividades de comercio no vulneren los derechos de las comunidades locales y nativas sobre sus tierras y productos.

DEFINICIÓN OPERACIONAL:

Y1 = Acceso al mercado internacional de bienes y servicios con criterios sostenibles

3.4 Descripción de instrumentos

La Tesis se desarrolló con fuentes secundarias relacionadas a los Acuerdos comerciales multilaterales y ambientales.

• ACUERDOS AMBIENTALES MULTILATERALES Y AMAZONIA

3.4.1 Convención del Cambio Climático

Busca estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera. En 1997, los gobiernos acordaron incorporar una adición al tratado, conocida como el Protocolo de Kyoto²², que cuenta con medidas más enérgicas (y

²² El Protocolo de Kyoto entró en vigor en febrero del 2005. Hasta el momento ha sido ratificado por 174 países, siendo los grandes ausentes Estados Unidos y Australia, que inicialmente lo firmaron, pero no lo ratificaron al considerar que perjudicaría su desarrollo económico.

jurídicamente vinculantes). Así, para facilitar el cumplimiento de las metas de reducción de gases de los países desarrollados definió tres innovadores mecanismos flexibles: (i) el comercio de emisiones; la implementación conjunta; y (iii) el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)²³.

3.4.2 Convención de Diversidad Biológica

Es uno de los documentos medioambientales más importantes. Sus objetivos principales se basan en la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica, y el reparto justo y equitativo de los beneficios originados por la utilización de los recursos genéticos²⁴.

3.4.3 La Declaración de Río de Janeiro sobre bosques

Este documento refleja el primer consenso global sobre bosques. Entre los hechos importantes para la Amazonía se señala la importancia del conocimiento local para conservar y sostener el desarrollo de los bosques. Asimismo, contiene algunas provisiones para la protección de la diversidad biológica y hace un llamado a la ayuda económica internacional y al apoyo financiero para proteger el medio ambiente de los bosques²⁵.

²³ El MDL se basa en la ejecución de proyectos de reducción de emisiones en países en vías de desarrollo, y fue creado como una alternativa para que los países desarrollados adquieran reducciones certificadas de emisiones a menores costos que en sus mercados. La condición para estos proyectos es que contribuyan al mismo tiempo al desarrollo sostenible de los países anfitriones.

²⁴ Cabe señalar, que aún no se derivan obligaciones claras pues aún no se diseñan los Protocolos. Por ejemplo, a pesar de que el art. 16.2 promete a los países en desarrollo un acceso a tecnologías en condiciones justas y en los términos más favorables, también dispone que el acceso se hará en estricto respeto a los derechos de propiedad intelectual.

²⁵ Los Principios Forestales establecen que los recursos y las tierras forestales deberían ser objeto de una ordenación sostenible a fin de atender las necesidades sociales, económicas, ecológicas, culturales y espirituales de las generaciones presentes y futuras, que «estas necesidades se refieren a productos y servicios forestales, como madera y productos de madera, agua, alimentos, forraje, medicamentos, combustible, vivienda, empleo, esparcimiento, hábitat para la fauna y flora silvestres, diversidad en el paisaje, sumideros y depósitos de carbono y otros productos forestales» y que «habría que adoptar medidas adecuadas para proteger los bosques de los efectos nocivos de la contaminación, incendios, plagas y enfermedades a fin de mantener íntegramente su múltiple valor». Asimismo, sobre el comercio de productos forestales señala que este debería basarse en normas y procedimientos no discriminatorios y multilaterales convenidos de conformidad con el derecho y las prácticas del comercio internacional. En ese sentido, es importante que se elimine las barreras arancelarias y los obstáculos al mejoramiento del acceso al mercado y de los precios, con miras a

• ACUERDOS COMERCIALES MULTILATERALES

3.4.4 Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

En el Artículo XX, el GATT establece ciertas excepciones relacionadas con el medio ambiente. Así señala que los Miembros de la OMC están exentos de sus obligaciones comerciales para proteger la vida humana, animal, vegetal o conservar los recursos naturales cuando se considera necesario.

Para acogerse a este artículo, el país debe demostrar, primero, que la medida que desea aplicar es necesaria para proteger el medio ambiente y, segundo, que esa medida es la opción más eficiente para lograr su objetivo. Es decir, que no se trata de una medida arbitraria o de una restricción encubierta al comercio internacional²⁶. Asimismo, antes de promulgar una medida comercial, los países deben tratar de establecer negociaciones con el país o los países exportadores. También, se debe permitir que los países extranjeros afectados por las medidas comerciales cuenten con el tiempo necesario para realizar los ajustes del caso. Finalmente, los países o productores extranjeros deben tener acceso a un procedimiento justo y transparente, así como a procedimientos de apelación y a garantías procesales apropiadas, para que se pueda reconsiderar la aplicación de la medida.

3.4.5 Acuerdo constitutivo de la OMC

elevar el valor añadido de los productos forestales, así como la elaboración local de dichos productos, para permitir a los países productores mejorar la conservación y ordenación de sus recursos forestales renovables.

²⁶ Aunque normalmente esas medidas deben estar dirigidas a proteger el medio ambiente nacional, el fallo emitido en 1998 por el órgano de apelación de la OMC sobre el caso camarón-tortuga amplió el ámbito de la norma, para incluir los efectos transfronterizos sobre el agua, el aire o las especies en peligro de extinción. Este caso también produjo progresos en la aplicación del inciso (g) del Artículo XX del GATT, pues definió ampliamente los recursos naturales agotables, e incluyó conceptos como recursos vivientes y no vivientes, renovables y no renovables; además, aclaró criterios relacionados con las pruebas que deben presentar en controversias relativas a la aplicación de este inciso (IIDS-UNEP, 2001). Por ejemplo, un país no puede exigirle a otro país que adopte tecnologías o medidas ambientales específicas; se deben permitir diferentes tecnologías y/o medidas que tengan el mismo efecto final. Al aplicar una medida a otros países, aquellos que las promulguen deben tener en cuenta las diferencias en las condiciones prevalecientes en esos otros países.

El Preámbulo del Acuerdo constitutivo de la OMC, a diferencia del GATT de 1947, se refiere expresamente a las relaciones entre comercio, desarrollo y ambiente, que deben permitir la utilización óptima de los recursos mundiales conforme al objetivo del desarrollo sostenible, a la vez de proteger y preservar el ambiente y reforzar los medios de lograrlo de una manera compatible con sus necesidades y las que se plantean en diferentes niveles de desarrollo económico.

3.4.6 Acuerdo de Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS)

Establece reglas básicas para la aplicación de reglamentaciones en materia de inocuidad de los alimentos y control sanitario de los animales y vegetales. En general, señala que las medidas de protección no deben ser más restrictivas para el comercio que lo que se requiere, ni deben suponer una discriminación arbitraria o injustificable entre los Estados donde existen condiciones similares.

Por otro lado, el Acuerdo autoriza también a los países Miembros a utilizar métodos diferentes para la inspección de los productos. Por ejemplo, si un país exportador puede demostrar que las medidas sanitarias que aplica a sus exportaciones agropecuarias garantizan el mismo nivel de protección sanitaria que las exigidas por el país importador, se espera que el país importador acepte las normas y métodos del país exportador.

3.4.7 Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio (TBT)

El Acuerdo sobre los obstáculos técnicos al comercio (TBT) establece que los reglamentos técnicos y las normas, así como los procedimientos de ensayo y certificación no tengan por objeto ni por efecto la creación de barreras no necesarias al comercio internacional. Uno de los elementos centrales del TBT es la extensión o alcance de los métodos de procesos y producción²⁷.

²⁷ La definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) alude a la manera en que los productos son fabricados y procesados y como se extraen o cosechan los recursos naturales.

Otros elementos importantes del Acuerdo son los siguientes: no discriminación en la preparación, adopción, y aplicación de reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad; evitar crear obstáculos innecesarios al comercio; armonización de las especificaciones y procedimientos con las normas internacionales en la medida de lo posible; y ofrecer garantía de la transparencia de esas medidas, mediante su notificación por los gobiernos a la Secretaría de la OMC y el establecimiento de servicios nacionales de información.

3.4.8 Acuerdo sobre Subsidios y Medidas Compensatorias (SCM)

El propósito del SCM tiene como premisa la regulación de algunas formas de intervención pública que puedan generar distorsiones en el comercio internacional.

3.4.9 Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC)

El MIC constituye un paso importante hacia el objetivo de garantizar la libre competencia y un rápido acceso a los mercados internacionales, y facilitar un mayor volumen de inversiones a través de las fronteras internacionales.

3.4.10 Acuerdo sobre Comercio de Servicios (GATS)

El Acuerdo general de comercio de servicios (GATS) busca generar condiciones de transparencia y promover la liberalización progresiva del sector. Cubre el conjunto de servicios, que son conexos a las mercancías, a excepción de los servicios suministrados al público directamente por el Estado²⁸ y, los servicios propios del sector transporte aéreo, como los derechos de tráfico.

²⁸ Se trata de servicios que no se suministran en condiciones comerciales ni en competencia con otros proveedores. Pueden citarse como ejemplos, los sistemas de seguridad social y cualquier otro servicio público, como la sanidad o educación, que no se preste en condiciones de mercado.

3.4.11 Acuerdo sobre Aspectos relativos al Comercio de los Derechos de Propiedad Intelectual (TRIPS)

El Acuerdo sobre los aspectos comerciales de la propiedad intelectual (TRIPS) establece el principio general de patentabilidad²⁹ de cualquier invención de producto o procedimiento, en todos los dominios tecnológicos, a condición que sea novedosa, implique actividad inventiva y sea susceptible de aplicación industrial.

Las cláusulas de excepción en el artículo 27.2 y 3 contemplan facultades de los Estados para excluir la patentabilidad de las invenciones por intereses o valores no comerciales. El Estado puede excluir la dicha patentabilidad de las invenciones cuya explotación en el territorio sea necesario impedir por motivos de orden público o moralidad, así como para proteger la salud y la vida de las personas, los animales o los vegetales, o para evitar graves daños ambientales, siempre que la exclusión no sea dictada únicamente por el hecho que la explotación está prohibida por su legislación.

• OTROS INSTRUMENTOS LIDERADOS POR LA OMC

3.4.12 Declaración de Doha

En el 2001, la Declaración de Doha definió unos objetivos ambiciosos para proseguir la liberalización del comercio en bienes agrícolas, no agrícolas y servicios, fortalecer y aclarar las reglas del sistema multilateral de comercio y contemplar la extensión de las disciplinas multilaterales a nuevas áreas relacionadas con el comercio, prestando una atención especial a su impacto en el desarrollo económico y el alivio de la pobreza: la que se ha dado en llamar *Agenda de Desarrollo de Doha*.

3.4.13 Programa de Ayuda para el Comercio

²⁹ Una patente otorga derechos de monopolio para la explotación de un conocimiento o de un producto, otorgando así la posibilidad de explotar comercialmente dicha invención, generando de esta manera un beneficio económico que muy pocas veces llega a quienes ayudaron, con su conocimiento, a desarrollarla.

En el 2005, la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong incide en un elemento esencial de la dimensión de desarrollo de la Ronda Doha como es la asistencia técnica relacionada con el comercio y la creación de capacidad. Específicamente, en el párrafo 57 de la Declaración señala que la ayuda para el comercio deberá tener el objetivo de ayudar a los países en desarrollo, en particular a los países menos avanzados (PMA), a crear la capacidad de oferta y la infraestructura relacionada con el comercio que necesitan para poder aplicar los Acuerdos de la OMC y beneficiarse de ellos, y más en general, para aumentar su comercio. La ayuda para el comercio, continúa la Declaración, no puede sustituir a los beneficios para el desarrollo que resultarán de una conclusión fructífera del Programa del Desarrollo de Doha, en particular en materia de acceso a los mercados, pero sí es un valioso complemento³⁰.

³⁰ Para mayor detalle ver anexo de la oferta del Programa de la Ayuda para el Comercio.

IV. PERSPECTIVA LEGAL Y POLÍTICA DE LOS ACUERDOS INTERNACIONALES AMBIENTALES Y COMERCIALES

Los Acuerdos internacionales proveen un marco contractual de reglas aplicables a sus miembros, las cuales se caracterizan porque entregan estabilidad, estimulan la transparencia y aseguran su cumplimiento por medio de sistemas de solución de diferencias que reducen los incentivos de desviarse de las reglas al aumentar los costos asociados a estas desviaciones respecto de las prácticas acordadas. Adicionalmente, los Acuerdos reducen los costos de transacción propios de las relaciones económicas internacionales, ofrecen mecanismos de apoyo de proceso de reformas internas, y representan un seguro contra el retroceso de reformas.

En la primera sección, se revisan algunas fuentes y principios del derecho ambiental internacional. En la segunda sección se describen los principios que rigen el sistema mundial del comercio. Finalmente, en la tercera sección se analizan las relaciones de compatibilidad entre el régimen del comercio internacional multilateral y los Acuerdos ambientales multilaterales.

4.1 Políticas de cooperación ambiental

Las fuentes del Derecho Internacional Público, según consenso de la doctrina, se especifican en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia³¹, el cual menciona lo siguiente: (i) las convenciones internacionales sean generales o

³¹ La Corte Internacional de Justicia es el órgano judicial principal de la Organización de las Naciones Unidas. Está encargada de decidir conforme al Derecho Internacional las controversias de orden jurídico entre Estados y de emitir opiniones consultivas respecto a cuestiones jurídicas que pueden serle sometidas por órganos o instituciones especializadas de la ONU.

particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes; (ii) la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; (iii) los principios generales del derecho reconocidos por las naciones civilizadas; (iv) las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas del derecho.

Así, los Tratados Internacionales son la principal fuente del Derecho Internacional General desde que son manifestación de la voluntad de los Estados. Cabe mencionar, que aunque no existe un tratado internacional que establezca los principios jurídicos de la protección ambiental, la Declaración de Estocolmo³² de 1972 constituye un documento fundamental del Derecho Internacional del Medio Ambiente. Pero es con la Cumbre de la Tierra (1992) donde se establecieron Acuerdos que configuran la respuesta política más universal y articulada para establecer políticas de cooperación. A continuación se revisa los principios básicos del régimen ambiental internacional.

• Principios del Derecho Internacional Ambiental

Sands (1994) ha sistematizado, con posterioridad a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), los principios del Derecho Ambiental internacional. Estos principios, que tienen amplio apoyo y práctica de los Estados, se desprenden de los tratados internacionales y otros documentos internacionales.

³² Un tema en debate es si las declaraciones, resoluciones y recomendaciones tienen estatus jurídico. Algunos juristas argumentan que la Declaración de Estocolmo, por ser el primer documento internacional sobre la materia ambiental, así como por contener artículos sobre los Principios Generales del Derecho Internacional del Medio Ambiente y al ser citada en innumerables resoluciones de Naciones Unidas y por los países en sus legislaciones nacionales son razones que justificarían para ser considerada como un instrumento internacional de máxima importancia.

a. Principio de soberanía sobre los recursos naturales y la responsabilidad de no causar daño al ambiente de otros Estados o en áreas fuera de la jurisdicción nacional

La Declaración de Estocolmo incorporó este principio como el pilar fundamental del Derecho Ambiental, el que después fue reproducido en la Declaración de Río. El efecto práctico de reiterar el principio citado es que los derechos de soberanía acarrearán obligaciones irrevocables, tales como: la obligación de ejercer los derechos de soberanía sobre los recursos naturales para el interés del desarrollo nacional y el bienestar de la población, así como la obligación de cuidar el ambiente y tener el debido cuidado respecto del ambiente de otros Estados, así como de las zonas fuera de la jurisdicción nacional. La soberanía sobre los recursos naturales implica pues, un ejercicio del derecho de forma ambientalmente responsable.

b. Principio de acción preventiva

Este principio se centra en el daño, antes que en la conducta del Estado para prevenir los daños; es por ello, está muy relacionado al principio de soberanía responsable, aunque opera a nivel nacional. La obligación de prevenir daños al ambiente implica también el de reducir, limitar y controlar las actividades que pueden causar daños al ambiente. Se trata de un principio clave en el derecho ambiental, dado que la conservación del ambiente es más efectiva a través de medidas anticipadas para prevenir el daño, antes que de esfuerzos posteriores para reparar el mismo. Puede ser imposible reparar el daño ambiental una vez que este haya ocurrido, como es el caso de la extinción de especies. En cualquier caso es mucho más oneroso reparar el daño ambiental que prevenirlo. Este principio comprende en estricto políticas nacionales de prevención dentro de la propia jurisdicción. Ejemplos típicos de ellos son los sistemas de evaluación de impacto ambiental y los controles directos sobre la contaminación, como son los estándares de emisión y licencias ambientales.

c. Principio de buena vecindad y cooperación internacional

En la Declaración de Estocolmo se señala que los crecientes problemas ambientales requieren de la cooperación de las naciones. Por ello, el Preámbulo de la Declaración de Río reclama una nueva alianza mundial equitativa que cree nuevos niveles de cooperación no sólo entre los Estados, sino también entre los sectores claves de la sociedad. El principio de buena vecindad proviene del Derecho internacional. Dos principios se derivan de éste: la obligación de prevenir, reducir y controlar la contaminación y el daño ambiental, y la obligación de cooperar en la mitigación de riesgos ambientales y emergencias.

d. Principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas

Se deriva del principio de equidad en el Derecho internacional general, que aplicado a las obligaciones ambientales, significa el reconocimiento explícito de que es apropiado asumir estándares diferentes, plazos de cumplimiento distintos y compromisos menos exigentes para los países en desarrollo. Más aún, los países en desarrollo no pueden ser exigidos al cumplimiento de sus compromisos internacionales en tratados específicos (Cambio Climático, Protocolo de Montreal y Diversidad Biológica) si es que los países desarrollados no cumplen con aportar los fondos necesarios para su cumplimiento.

e. Principio de precaución

El principio de precaución implica que la falta de certeza científica no constituye razón para posponer acciones dirigidas a evitar daños potencialmente serios o irreversibles al ambiente. Las medidas a ser consideradas dependen de la posibilidad de prevenir el daño y de qué tan grave puede ser éste. El principio como tal surge en 1987 a nivel internacional, con el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono.

Sands (1994) señala que este principio ha generado discrepancias respecto de su aplicación, pues por una parte, unos consideran que debe aplicarse para casos muy graves de amenaza al ambiente, como es el cambio climático o deterioro de la capa de ozono, y otros manifiestan su oposición rotunda por la posibilidad de sobrerregular y limitar la actividad humana. Los que defienden este principio han manifestado que ello significa invertir la carga de la prueba, no siendo necesario demostrar los peligros de la contaminación en un contexto de riesgo; por el contrario, se debe probar que las actividades a realizarse no constituyen peligro.

f. Principio contaminador- pagador

Birnie y Boyle (1992) sostienen que este principio es un postulado de política económica antes que un principio ambiental que busca la eliminación de subsidios ocultos como elemento necesario del proceso de liberalización económica y libre comercio en los países industrializados.

El concepto fue introducido en 1972 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), no para hacer recaer sobre los responsables de la contaminación la obligación de cargar con el resarcimiento de los perjuicios provocados. Se refiere solamente a que los costos involucrados en la prevención y lucha contra la contaminación sean asumidos y solventados por quienes la producen, y así se asegure que el ambiente se encuentra en estado aceptable; y que los costos de tales medidas se reflejen en el precio de los bienes y servicios que causan contaminación en la producción y en el consumo. Las medidas de incorporar costos ambientales no deben estar subsidiadas causando distorsiones al comercio internacional y la inversión.

Por lo general, es difícil en muchos casos identificar a los causantes de daños ambientales. Algunas veces los daños se producen muchos años después de producidas las emisiones; en otros casos es difícil individualizar al causante, como en el caso de la contaminación atmosférica.

g. Principio del Desarrollo Sostenible

El principio de desarrollo sostenible se encuentra presente a través de cuatro componentes en los Acuerdos internacionales ambientales: (i) la necesidad de preservar los recursos naturales para las generaciones futuras (principio de equidad intergeneracional); (ii) el objetivo de explotar los recursos naturales de manera sostenible (uso sostenible); (iii) el uso equitativo de recursos naturales que implica que un Estado debe tener en consideración las necesidades de otros estados (uso equitativo o equidad intrageneracional); y finalmente (iv), la necesidad de asegurar que las consideraciones ambientales estén integradas a los planes económicos, así como programas y proyectos en general (principio de la integración). Los cuatro componentes están estrechamente entrelazados y muchas veces se usan combinadamente. Por ejemplo, en la Declaración de Río, principio doce, sobre la relación de medio ambiente y comercio internacional señala lo siguiente:

“Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni constituir una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional.” (Declaración de Río, 1992).

En suma, sobre las implicancias legales de estos principios ambientales, Sands (1994) señala que sólo dos de estos principios (el de soberanía responsable sobre recursos naturales y el de buena vecindad y cooperación internacional) forman parte del Derecho consuetudinario internacional y son susceptibles de originar una medida legal de reparación a través del arbitraje internacional o acción judicial ante la Corte Internacional de Justicia.

4.2 Políticas de cooperación comercial

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), firmado en 1948, es el principal instrumento internacional en materia de comercio multilateral. Posteriormente, en 1986 se inició la Ronda de Uruguay y concluyó en 1994 con la suscripción del Acuerdo de Marrakech. Esto significó la extinción del GATT y el nacimiento oficial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, constituyéndose como la principal institución internacional que rige el comercio. No obstante, su sistema de comercio tiene casi medio siglo de existencia, pues ya desde 1948, el GATT instituyó reglas del sistema multilateral de comercio; es decir, con la creación de esta organización se continúa un largo proceso a favor del sistema multilateral de comercio.

La OMC tiene como propósito establecer una lista de normas y procedimientos que deben seguir los países en sus relaciones comerciales internacionales. Está especialmente destinado a reducir las barreras al comercio, hacer que los países se abstengan de imponer aranceles y cuotas sobre las importaciones o subsidios sobre las exportaciones y, en general, movilizarse en condiciones de libre comercio entre las naciones de todo el mundo, la mayoría de las cuales son signatarias de la OMC. En suma, son tres aspectos que caracterizan a la OMC: (i) Foro de negociación de solución a los problemas comerciales; (ii) conjunto de normas, cuyo núcleo son los Acuerdos adoptados como resultado de los consensos logrados. En ellos se establecen las disposiciones jurídicas primarias del comercio internacional, constituidos generalmente por contratos que establecen obligaciones de mantener políticas comerciales dentro de los parámetros establecidos; y finalmente; (iii) la OMC a través de sus instancias especializadas ayuda a resolver las diferencias entre los agentes comerciales en conflicto³³.

³³ Para el análisis de esta primera sección, se revisó principalmente la página web de la OMC y los libros de Mindreau (2005) y Correa (2010).

• Principios del sistema GATT y la OMC

Algunos principios básicos y fundamentales que constituyen la base del sistema multilateral del comercio incluyen los siguientes:

a. No discriminación

Comprende la cláusula de nación más favorecida (NMF), el cual señala que cualquier reducción arancelaria u otro obstáculo al comercio que cualquier país Miembro realice a un país, se debe extender automáticamente tal medida para los mismos productos o servicios al resto de los países firmantes del Acuerdo. Es una medida para romper con el bilateralismo³⁴. Sin embargo, se permiten ciertas excepciones importantes. Por ejemplo, los países pueden establecer un Acuerdo de libre comercio que se aplique únicamente a los productos objeto de comercio dentro del grupo y hacer discriminaciones con respecto a los productos de terceros países. O pueden otorgar acceso especial a sus mercados a los países en desarrollo. O bien un país puede poner obstáculos a los productos que se consideren objeto de un comercio desleal procedentes de países específicos. Y, en el caso de los servicios, se permite que los países, en ciertas circunstancias restringidas, apliquen discriminaciones. Sin embargo, los Acuerdos sólo permiten estas excepciones con arreglo a condiciones estrictas.

Otra cláusula relacionada al principio de no discriminación es el trato nacional, el cual indica que las mercancías importadas y las producidas en el país deben recibir el mismo trato. Este mismo criterio se debe verificar para los servicios extranjeros y los nacionales, los derechos de autor y las patentes extranjeras y nacionales. El trato

³⁴ Este principio tiene tanta importancia que es el primer artículo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que regula el comercio de mercancías. El principio NMF es también prioritario en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) (artículo 2) y en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) (artículo 4), aunque en cada Acuerdo este principio se aborda de manera ligeramente diferente. En conjunto, esos tres Acuerdos abarcan las tres esferas principales del comercio de las que se ocupa la OMC.

nacional es sólo aplicable después de que el producto, el servicio o la obra de propiedad intelectual han ingresado al mercado nacional. Por lo tanto, la aplicación de derechos de aduana a las importaciones no constituye una transgresión del trato nacional.

En el caso de las medidas ambientales o sanitarias relacionadas con el comercio, para que sean compatibles con las normas de la OMC, los Miembros no deben establecer una discriminación entre productos *similares* de distintos interlocutores comerciales, tampoco entre sus propios productos y los productos similares extranjeros. Una cuestión importante en relación con las medidas ambientales es si los productos pueden recibir un trato diferente en función de la forma en que han sido fabricados incluso cuando el método de producción utilizado no deja huellas en el producto final, es decir, incluso cuando las características físicas del producto final son idénticas (lo que se conoce como procesos y métodos de producción no relacionados con productos). Por ejemplo, los gobiernos podrían desear establecer una discriminación entre los productos de madera procedentes de bosques objeto de una ordenación sostenible y la madera para la que el método de producción se desconoce. En ese caso, determinar la similitud entre los dos tipos de madera puede ser especialmente difícil. Por ese motivo, el análisis de la similitud entre dos productos debe realizarse caso por caso, como lo señaló el Órgano de Apelación en el asunto CE - Amianto.

b. Comercio más libre de manera gradual mediante negociaciones

Se reconoce que la reducción de los obstáculos al comercio es uno de los medios importantes para alentar el comercio. Esos obstáculos incluyen los aranceles y las barreras no arancelarias.

La protección sólo arancelaria permite medir con total precisión el efecto de la protección, con lo que resulta mucho más fácil negociar. Por ejemplo, algunas medidas ambientales (como las prohibiciones) pueden vulnerar la segunda disciplina

fundamental del GATT, enunciada en el artículo XI, que establece, entre otras cosas, la prohibición de imponer restricciones a la importación o la venta de productos de otros Miembros de la OMC.

A lo largo de todas las negociaciones, ha quedado claro que los aranceles ya no son el principal problema de las barreras comerciales. En cambio, las llamadas barreras no arancelarias³⁵ (BNA) se convirtieron mucho más importantes, y se abordaron de manera sistemática por primera vez en la Ronda de Tokio en la década de 1970, el cual produjo una serie de *códigos* (tratados o Acuerdos especiales) que trataron de abordar algunas de las cuestiones clave de la BNA. En la negociación de la Ronda Uruguay, este proceso se extendió más allá, y las nuevas cuestiones de propiedad intelectual y el comercio de servicios se están incorporando (con una considerable complejidad). Las BNA son numerosas, y la restricción del comercio, así como nuevas técnicas de distorsión está surgiendo constantemente.

Finalmente, se reconoce que la apertura de los mercados puede ser beneficiosa, pero también exige una adaptación. Los Acuerdos de la OMC permiten que los países introduzcan cambios gradualmente, mediante una *liberalización progresiva*. Por lo general, los países en desarrollo disponen de plazos más largos para cumplir sus obligaciones.

c. Previsibilidad: mediante consolidación y transparencia

Se pone énfasis en aislar la política comercial de la acción discrecional. La promesa de no aumentar arbitrariamente los obstáculos al comercio puede ser tan importante como el compromiso de reducirlos. En efecto, la promesa permite que las empresas tengan una visión más clara de sus oportunidades de negocio futuras. Mediante la estabilidad y la previsibilidad se alientan las inversiones, se fomenta empleos y los

³⁵ Las barreras no arancelarias incluyen a las prohibiciones de las importaciones o los contingentes que restringen selectivamente las cantidades importadas, y otras cuestiones, como los trámites administrativos y las políticas cambiarias.

consumidores pueden aprovechar mejor los beneficios de la competencia, es decir, pueden elegir precios más bajos.

Otra práctica comercial importante es cuando los países consolidan sus compromisos cada vez que conviene abrir sus mercados de mercancías y servicios. Estas consolidaciones equivalen a establecer límites máximos de los tipos arancelarios. Un país puede modificar sus consolidaciones, pero sólo después de negociarlo con sus interlocutores comerciales, lo que puede significar que tenga que compensarlos por la pérdida de comercio. Uno de los logros de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay consistió en incrementar la proporción del comercio sujeto a compromisos vinculantes. Por ejemplo, en la agricultura, el 100% de los productos tienen actualmente aranceles consolidados. El resultado de todo ello es un grado considerablemente mayor de seguridad de los mercados para los comerciantes y los inversores.

Existen dos medios adicionales utilizados por el sistema para mejorar la previsibilidad. El primero consiste en desalentar el uso de contingentes y otras medidas para fijar límites a las cantidades que se pueden importar (la administración de los contingentes puede dar lugar a un aumento del papeleo administrativo y a acusaciones de conducta desleal). El segundo medio es la transparencia de las normas comerciales. Por ejemplo, en muchos Acuerdos de la OMC se exige que los gobiernos divulguen públicamente sus políticas y prácticas en el país o mediante notificación a la OMC. Otro instrumento es la supervisión periódica de las políticas comerciales nacionales por medio del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales.

d. Fomento de una competencia leal

La OMC es un sistema de normas consagrado al logro de una competencia libre, leal y sin distorsiones. Las normas sobre no discriminación (NMF y trato nacional) tienen por objeto lograr condiciones equitativas de comercio. Es también el objeto de

las normas relativas al dumping (exportación a precios inferiores al costo para adquirir cuotas de mercado) y las subvenciones. Las cuestiones son complejas y las normas tratan de establecer lo que es leal o desleal y cómo pueden responder los gobiernos, en particular mediante la aplicación de derechos de importación adicionales calculados para compensar el daño ocasionado por el comercio desleal.

Muchos de los Acuerdos de la OMC están destinados a apoyar la competencia leal, por ejemplo, en la agricultura, la propiedad intelectual y los servicios. El Acuerdo sobre Contratación Pública, que es un Acuerdo *plurilateral* porque sólo ha sido firmado por algunos de los Miembros de la OMC, hace extensivas las normas en materia de competencia a las compras realizadas por miles de entidades públicas de muchos países.

e. Promoción del desarrollo y la reforma económica

El sistema de la OMC contribuye al desarrollo al considerar que los países en desarrollo necesitan flexibilidad en cuanto al tiempo que requieren para aplicar los Acuerdos del sistema. A su vez los Acuerdos incorporan las disposiciones anteriores del GATT que prevén asistencia y concesiones comerciales especiales para los países en desarrollo.

Al finalizar la Ronda Uruguay, los países en desarrollo estaban dispuestos a asumir la mayoría de las obligaciones que se imponen a los países desarrollados. No obstante, los Acuerdos les concedían períodos de transición para adaptarse a las disposiciones (menos conocidas y quizás más difíciles) de la OMC, especialmente en el caso de los países *menos adelantados*. Así, en una Decisión Ministerial adoptada al final de la Ronda señala que los países más ricos deben acelerar la aplicación de los compromisos en materia de acceso a los mercados que afecten a las mercancías exportadas por los países menos adelantados, y se pide que se les preste una mayor asistencia técnica. Recientemente, los países desarrollados han empezado a permitir la importación libre de aranceles y de contingentes de casi

todos los productos procedentes de los países menos adelantados. En todo ello la OMC y sus Miembros atraviesan aún un proceso de aprendizaje. El actual Programa de Doha para el Desarrollo incluye las preocupaciones de los países en desarrollo por las dificultades con que tropiezan para aplicar los Acuerdos de la Ronda Uruguay.

f. Preferencias generalizadas ³⁶

No nace con el GATT sino que se incorporó en 1971. Aquellos países que tengan un bajo nivel de desarrollo económico, deben beneficiarse de un trato arancelario diferencial para favorecer el desarrollo económico de esos países. No es una discriminación ya que se da a todos los países en vía de desarrollo y no son bilaterales; intentan aliviar el conflicto tradicional Norte - Sur.

g. Principio del trato especial y diferenciado

Es un principio que tiene como propósito contribuir al crecimiento económico más acelerado de los países en desarrollo. Tiene dos aspectos fundamentales: la protección de los mercados de los países en desarrollo y el acceso a los mercados de los países desarrollados.

El problema de la puesta en marcha del programa sobre trato especial y diferenciado era que chocaba con dos principios fundamentales del régimen multilateral del comercio: el principio de reciprocidad y el de no discriminación. Así, se estableció en 1965 la parte IV sobre comercio y desarrollo del GATT, consistente en tres artículos entre los que cabe destacar el principio de no reciprocidad (XXXVI:8), que advierte que en el curso de las negociaciones no se espera que los países en desarrollo hagan contribuciones que sean inconsistentes con sus necesidades financieras, comerciales o de desarrollo.

³⁶ Conocido como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

Con la Ronda de Tokio, a través de la Cláusula de Habilitación de 1979 aflora una nueva etapa que brinda cobertura legal permanente al sistema generalizado de las preferencias para países en desarrollo. Esta cláusula también redefine el principio de no reciprocidad, incluyendo la noción de graduación, es decir, los países harán contribuciones a las negociaciones o asumirán compromisos en la medida en que progresen.

Pero con la Ronda de Uruguay, como producto del principio único comprensivo o *single undertaking*, que obliga a los países a adoptar todo el paquete de la negociación, los países en desarrollo asumieron costosos compromisos derivados de la obligatoriedad de firmar un paquete de Acuerdos, aun cuando se beneficiaran sólo de algunos de ellos.

Así, Özden y Reinhardt (2003) apunta como uno de los factores de la insatisfacción con lo acordado con el tema de trato especial diferenciado, está relacionado con la forma de administración del Acuerdo. Éste coloca las preferencias unilaterales fuera de las obligaciones de GATT/OMC, dejando a merced de las fuerzas de la política económica de los países desarrollados la implementación y efectividad de los programas preferenciales. Cada país tiene su propio programa de preferencias con su propia cobertura de productos, márgenes preferenciales y reglas de elegibilidad. Las reglas administrativas de cada programa de preferencias dan a los sectores importadores domésticos una voz privilegiada. En una gran mayoría de los casos, los productos con respecto de los cuales los países en desarrollo tienen una ventaja comparativa son excluidos del programa, mientras que en otros casos los países en desarrollo pierden su elegibilidad cuando sus exportaciones alcanzan un porcentaje significativo del mercado de ese producto. Inclusive algunos países son excluidos de los beneficios del programa preferencias cuando alcanzan un cierto nivel de exportaciones.

- **El tratamiento internacional de la facilitación del comercio, el acceso a tecnologías y la liberalización de bienes y servicios ambientales en el ámbito de la OMC**

a. Facilitación del comercio y la OMC

En sentido estricto, las reformas de facilitación del comercio se centran en reducir los costos y la incertidumbre del transporte de mercancías a través de las fronteras nacionales, incluyendo también la reducción de la documentación necesaria. En sentido amplio, las mejoras en la facilitación del comercio tratan de mejorar el entorno comercial y político en la que cual las transacciones ocurren. Esto implica armonizar y simplificar los procedimientos aduaneros, el aumento de la transparencia de la regulación y de los procedimientos, utilizando nuevas tecnologías de la información, reformando instituciones y las agencias que implementan cuestiones relacionadas con la facilitación del comercio.

Hay dos argumentos importantes para la mejora de la facilitación del comercio. Una de ellas es que los países, en especial los países en desarrollo, no podrán apropiarse de los beneficios de la apertura comercial a menos que también prioricen políticas de facilitación del comercio. Un segundo, y nuevo argumento, se refiere a la naturaleza del cambio de patrones de producción y de comercio, el cual incluye la comercialización en partes, de componentes y bienes con alto componente de valor para el consumidor.

Las discusiones sobre temas de facilitación del comercio en la OMC comenzaron en 1996, después de la Conferencia Ministerial de Singapur. Así, la OMC define la facilitación del comercio como la simplificación y armonización de los procedimientos comerciales internacionales, incluyendo sus actividades, prácticas y formalidades para recopilar, presentar, comunicar y procesar datos necesarios para la circulación de mercancías en el comercio internacional. La facilitación del comercio está cubierta por los Acuerdos de la OMC. Estas normativas corresponden a los artículos

V, VII, VIII, IX y X del GATT, sobre la libertad de tránsito, la valoración en aduana, los derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación, las marcas de origen, y a la publicación y aplicación de los reglamentos comerciales. Asimismo, se tiene los Acuerdos sobre los procedimientos para el trámite de las licencias de importación, a la inspección previa a la expedición, a las normas de origen, a los obstáculos técnicos al comercio, y a la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias.

En la Conferencia Ministerial de Doha (2001), se planteó iniciar negociaciones sobre la creación de nuevas normas sobre facilitación del comercio en la OMC, en particular, lo referente a la simplificación de los procedimientos aduaneros en frontera.

b. Libre acceso a ciencia básica y tecnología

Actualmente, existe un desbalance en el acceso de tecnología derivado de dos factores políticos. Primero, algunos países gradualmente están imponiendo restricciones en el uso del conocimiento financiado por fondos públicos. Estas restricciones forman parte de las regulaciones para proteger la competitividad nacional; por ejemplo, en Estados Unidos, a través del *U.S. Bayh-Dole Act*, la licencia del uso de la tecnología es concedida preferentemente a las empresas nacionales.

En segundo lugar, se está ampliando el alcance de la propiedad intelectual sobre los resultados científicos básicos en países desarrollados, como la Unión Europea y los Estados Unidos, principales generadores de conocimiento. Esta expansión va desde los productos y tecnología aplicada hacia restricciones sobre ideas básicas, procedimientos y materiales, las cuales no eran sujetas de derecho de propiedad en las tradicionales normas de propiedad intelectual.

Esta situación representa una gran problemática, considerando que los países en desarrollo todavía siguen siendo importadores netos de la nueva tecnología de información. Así, una importante restricción en el acceso a tales resultados científicos podría poner dificultades la competitividad de dichos países.

La evidencia económica sugiere que en el largo plazo, estándares más fuertes de protección de la tecnología requerida por los TRIPS deberían proveer, a las empresas de las economías en desarrollo, un mayor flujo de tecnología privada, a través de las importaciones, la inversión extranjera directa (IED) y las licencias. Sin embargo, la probabilidad de este incremento depende de las características nacionales como el tamaño y la proximidad del mercado, la calidad de la infraestructura, la capacidad local de imitación, la habilidad de absorber, modificar y usar de una manera efectiva la tecnología. Por ejemplo, mucho de la transferencia adicional de tecnología ofrecida se realiza desde matrices a las filiales dentro de la empresa multinacional, disminuyendo los efectos indirectos a las empresas locales.

De otro lado, el fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual aumenta la probabilidad de adoptar actitudes monopolísticas para establecer los precios para la información. Por lo tanto, estos factores ponen en amenaza la garantía del incremento de los flujos de libre comercio en la tecnología.

La transferencia tecnológica en el Acuerdo del comercio en aspectos relacionados a la propiedad intelectual de la OMC podría afectar a los países en desarrollo. Según el artículo 7 del Acuerdo, el objetivo es que los derechos de propiedad intelectual deberían contribuir a la transferencia y diseminación de la tecnología, al beneficio mutuo de los productores y usuarios del conocimiento tecnológico. Así, en el artículo 66.2 señala que los Miembros de los países desarrollados deben proveer incentivos a las empresas e instituciones en sus países a fin de promover la transferencia de tecnología a los Miembros de los países menos desarrollados.

Asimismo, en el párrafo 11.2 de la Declaración Ministerial de Doha afirma que las provisiones del artículo 66.2 son obligatorias, en ese sentido hace un llamado para que se implemente un mecanismo que asegure la implementación total de la obligación y se establezca un grupo de trabajo en Comercio y Transferencia Tecnológica.

En ese contexto, una de las críticas, es que el artículo es restringido para los países menos desarrollados, es decir, un subconjunto de los países en desarrollo en los cuales la aplicabilidad del objetivo de la transferencia de tecnología al sector privado es particularmente difícil.

Cabe mencionar, que la transferencia de tecnología se refiere a complejas transacciones, pues dependen de una variedad de factores, siendo uno de ellos el sistema de los derechos de propiedad. Adicionalmente, los regímenes de propiedad intelectual son relativamente instituciones nuevas en varios países en desarrollo y todavía necesita mejorar la capacidad de cumplimiento. Cabe mencionar, que las transacciones de la tecnología internacional son llevadas a cabo principalmente en los mercados privados, por lo tanto, mientras que los países pueden proveer subsidios, ventajas de los impuestos, subvenciones a la investigación, no se puede forzar al sector privado a la transferencia de sus tecnologías.

La perspectiva económica de la creación del conocimiento y la naturaleza de no rivalidad de la información implica que la inversión global en ciencia básica y la tecnología sea provista en un nivel subóptimo. El conocimiento es un claro ejemplo de un bien público global que puede ser provista por acciones multilaterales de manera cooperativa.

Algunos académicos como Barton y Maskus (2006), afirman que es importante preservar e incentivar el carácter de bien global de la ciencia y tecnología, al mismo tiempo que se establezca mecanismos públicos para incrementar los flujos internacionales de información técnica sin restricciones a los derechos privados en

tecnologías comerciales. Los mismos autores realizan una propuesta de un Acuerdo multilateral del libre acceso de ciencia y tecnología básica³⁷.

c. Liberalización de los bienes y servicios ambientales

La Declaración de la cuarta Conferencia Ministerial de la OMC en Doha, aceptada en 2001, define el mandato para las negociaciones en una variedad de temas, en particular, vincula formalmente el tema ambiental a las negociaciones multilaterales del comercio. La Declaración reafirma el compromiso con el objetivo de desarrollo sostenible y considera los esfuerzos de los Miembros en conducir, de forma voluntaria, evaluaciones ambientales nacionales de políticas comerciales. En materia de comercio y medio ambiente, en el párrafo 31, se considera negociaciones con el propósito de destacar el soporte mutuo entre ambas esferas. Las negociaciones han enfocado los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente³⁸ (AMUMA), el intercambio de información, y reducción o eliminación de los aranceles y barreras no arancelarias sobre productos y servicios ambientales.

Asimismo, en el párrafo 32, la declaración recomienda que el *Comité de Comercio y Medio Ambiente* (CCMA) preste atención al efecto de las medidas ambientales en el acceso a los mercados; las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionadas con el comercio; y las prescripciones relativas al etiquetado para fines medio ambientales. Para la CCMA, un mejor acceso del mercado para los países en vías de desarrollo es fundamental para avanzar hacia el desarrollo sostenible. Se necesita considerar que los estándares ambientales aplicados por algunos países pueden ser inadecuados y de

³⁷ Señalan que el Acuerdo podría estar fundada en los principios de la OMC y estructurada alrededor del libre acceso de los inputs (coordinación y proyectos de investigación y el personal científico), el libre acceso de los outputs (resultados básicos de investigación). Podría incluir provisiones de tratamiento preferencia para los países en desarrollo. Su propósito central debería ser asegurar el acceso a resultados científicos esenciales e incentivar la transferencia básica de la tecnología de la información a los países en desarrollo a un razonable costo.

³⁸ A través de las negociaciones, se concluyó que los AMUMA son una cuestión relativamente compleja. Actualmente existen un total de 200 AMUMA, de los cuales, 20 contienen provisiones comerciales.

altos costos económicos y sociales e injustificables a otros países, particularmente los menos desarrollados. En el párrafo 33, reconoce la importancia de la asistencia técnica y la creación de capacidad en la esfera de comercio y el medio ambiente para los países en desarrollo, en particular los menos adelantados.

Cabe señalar, que la negociación sobre las barreras arancelarias y no arancelarias a los bienes y servicios ambientales³⁹ aún continúa. No hay definición ni clasificación técnica o legal universalmente aceptada en relación con los servicios ambientales. Una reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de estos productos contribuiría a su uso más intensivo y, por lo tanto, a una readecuación productiva en la región hacia menores niveles de carbono. Por ende, urge que los países de la región participen activamente en estas negociaciones, asegurando que se tengan en cuenta sus circunstancias especiales, Fairlie (2006).

³⁹ Sobre los servicios ambientales, es importante distinguir entre los servicios de infraestructura ambiental, principalmente relacionados con el manejo del agua y de los residuos que tienden a ser un monopolio natural, y los servicios ambientales profesionales. De otro lado, sobre la remoción de barreras para la difusión de tecnologías amigables para el medio ambiente son: la estructura de precios de la energía, costos externos, infraestructura y disponibilidad financiera. En el caso de las energías renovables la barrera principal son los subsidios. Por ejemplo, las fuentes de energía renovable, tales como las hidroeléctricas, eólicas y algunas formas de biomasa están alcanzando el estado de competitividad respecto de las fuentes de energía convencional. Sin embargo, existen subsidios para los combustibles nucleares, de carbón y otros combustibles fósiles.

Recuadro N° 01: Sudamérica: Bienes y Servicios Ambientales en las Negociaciones Comerciales - Lineamientos de una Estrategia

Un primer componente debería ser la actuación coordinada de los países sudamericanos en torno a posiciones comunes sobre la definición, y clasificación de servicios ambientales, en particular, en aquellos no tradicionales donde existe potencial exportador. Esto permitiría una formulación más precisa de propuestas que favorezcan sus intereses combinando la presentación en modos de prestación y foros, más adecuada.

En servicios no tradicionales, habría la posibilidad de establecer posiciones comunes, particularmente lo que se refiere a ecoturismo y servicios profesionales, lo cual supone propuestas adecuadas en los Modos 2,3 y 4, especialmente. Se podrían diseñar estrategias que involucren a varios países para la atracción de este tipo turismo y servicios del ecosistema. En servicios profesionales, se podrían dar procesos de liberalización más profundos en cada bloque subregional, al mismo tiempo que se coordinan posiciones conjuntas en negociaciones multilaterales.

En servicios tradicionales, la sugerencia sería asumir el mínimo de compromisos. Pero aquí la coordinación es mucho más difícil, ya que países como Ecuador han hecho ofertas en todos los modos, a diferencia del resto de países de la región. Una liberalización a nivel subregional sería menos riesgosa, por lo menos en una primera etapa en la cual se debería buscar cautelar empresas nacionales emergentes especialmente Pymes, creando condiciones para una eventual consolidación y desarrollo en estos espacios.

Hay quienes sugieren que dada la existencia de déficit en servicios ambientales se debería abrir el mercado. Aquí hay un problema doble: de un lado las limitaciones que se impondrían a prestadores locales existentes y potenciales, y de otro el establecimiento de un marco regulatorio e institucional para crear sistemas adecuados de competencias que superen experiencias negativas que se han producido en la región. Adoptar este segundo elemento, con una cautelosa adopción de compromisos parece ser una combinación más adecuada.

También habría que buscar la aplicación del principio de trato especial y diferenciado en servicios ambientales, sea en el caso de tarifas o para cubrir déficits de cobertura, como para la obtención de Acuerdos favorables al desarrollo del potencial exportador.

En la Comunidad Andina, se han logrado avances importantes en normativa comunitaria referida a Medio Ambiente, Biodiversidad, Biocomercio, y Servicios del Ecosistema, y constituyen, además aspectos centrales del Nuevo Diseño Estratégico de la CAN. La idea sería tratar de plasmar en foros multilaterales, los principales logros conseguidos a este nivel, y que la cooperación internacional apunte las líneas de trabajo definidas en estos temas.

Fuente: Fairlie (2006).

4.3 Relación entre las políticas de cooperación ambiental y comercial

La protección del medio ambiente se ha convertido en un tema de gran trascendencia para la comunidad global, pues compromete el bienestar de las futuras generaciones. Entre las medidas para alcanzar tal fin implica establecer reglas de cooperación internacional, sanciones, así como restricciones comerciales⁴⁰.

De otro lado, la liberalización del comercio es importante para la mejora del bienestar económico y las medidas que restringen el comercio generalmente obstaculizan que se logre aprovechar los beneficios de la apertura comercial. Así, los objetivos operativos de la liberalización del comercio es obtener beneficios descritos en la teoría económica como la ventaja comparativa y el acceso de mercados. En ese sentido, las reglas internacionales están diseñadas para restringir la interferencia de los gobiernos en los intercambios comerciales internacionales.

Empero, existen excepciones a la política general del comercio, uno de ellos es el tema de las *externalidades*. Un concepto que está estrechamente relacionado a la protección del medio ambiente y constituye una fuente de conflicto importante. Las medidas ambientales de incentivos o de regulación adoptadas por ciertos países pueden ser incompatibles con las reglas de liberalización.

⁴⁰ A veces, las disposiciones de regulación ambiental, en particular aquellas contenidas en los diversos Acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA), tales como el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, el Protocolo de Kyoto, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITE) podrían interactuar e incluso estar en disconformidad con las reglas y principios del sistema multilateral de comercio establecido por la OMC, así como con los Acuerdos regionales o bilaterales. Entre las medidas comerciales incluyen los requerimientos de etiqueta y otros parámetros técnicos, sanciones comerciales, prohibición de importación de productos que pueden dañar el medio ambiente, restricciones de la cantidad de importación, diferencial de impuestos ambientales, entre otras medidas.

Para la comunidad internacional, el comercio y el medio ambiente teóricamente no pueden concebirse como dos ámbitos separados o incompatibles. Ambos son temas que se interrelacionan y requieren complementarse, por tanto no se trata de establecer una jerarquía del comercio sobre el medio ambiente o viceversa, sino lograr que ambos temas se apoyen mutuamente con el fin de fomentar el desarrollo sostenible de los países.

Así Guevara (2006) reflexiona las implicancias políticas de la relación entre comercio y medio ambiente. Señala que desde la perspectiva ambiental, esta relación implica que el mantenimiento de las relaciones comerciales con otros países debe servir para generar marcos o Acuerdos que permitan la generación de empleo, las transferencias de tecnologías, las inversiones y la generación de los recursos necesarios para elaborar programas o proyectos ambientales de interés nacional. En ese marco, la política comercial exterior elabora una agenda de comercio exterior ofensiva, que implica establecer claramente la estrategia de negociaciones comerciales internacionales que el país está dispuesto a enfrentar, con la consideración del tema ambiental y la defensa de los recursos naturales nacionales. Las negociaciones comerciales se traducirán en Acuerdos o marcos jurídicos estables que servirán de base para que los operadores de comercio exterior desarrollen sus transacciones comerciales generando beneficios al país.

De otro lado, Guevara (2006) argumenta que desde la perspectiva comercial, la preservación del medio ambiente es importante por cuanto cada vez más las decisiones de los países respecto a su comercio exterior están tomando en cuenta las exigencias ambientales que se plantean por los mercados de destino, así como por las repercusiones ambientales que pudiera ocasionar la adopción de determinada política comercial. Con relación a lo primero, los mercados y los consumidores están exigiendo bienes y servicios que son ambientalmente amigables, es decir, que hayan sido producidos respetando y preservando las condiciones medio ambientales de los países. Lo segundo, supone que las políticas comerciales que los países adopten deben estar coordinadas con sus políticas

ambientales, para evitar que en la búsqueda de nuevos países con los cuales realizar transacciones comerciales se realice un comercio que pudiera, aunque involuntariamente, ser lesivo a los recursos naturales con los que cuenta el país.

La relación comercio y medio ambiente, por su complejidad, presenta algunos retos jurídicos, pues cabe considerar que estas dos esferas políticas están reguladas por regímenes distintos del derecho internacional. La naturaleza conflictiva se deriva en los procedimientos de solución⁴¹.

Tanto los Acuerdos ambientales multilaterales (AMUMAS) y la OMC contienen procedimientos de solución de controversias que implican recurrir a los órganos superiores del derecho internacional, como la Corte Internacional de Justicia o el Órgano de Apelación, respectivamente. Sin embargo, aunque la solución de controversias es esencial para la OMC, los AMUMAS, en general, ponen hincapié en el cumplimiento mediante medidas de apoyo (por ejemplo, asistencia financiera y técnica). Por lo tanto, recurrir a la solución de diferencias formales es más común en las relaciones comerciales internacionales que en los AMUMAS. Asimismo, los Acuerdos ambientales multilaterales y los Acuerdos de la OMC son el resultado de la cooperación multilateral para alcanzar objetivos mutuamente beneficiosos, pero mientras que el enfoque en los AMUMAS se basa en la cooperación mutua, en la OMC se basa principalmente en normas.

A su vez, se percibe a la OMC como un organismo que defiende los intereses del comercio por sobre los del medio ambiente. Esto ha sido profundizado a partir de las recomendaciones de los paneles que han tratado los casos entre Estados Unidos y México (por el atún) y entre Estados Unidos y Canadá (por el salmón y el arengue). De otro lado, podría suceder, según lo ha mencionado la Unión Europea (UE), que la subordinación de los AMUMA a la OMC socave los esfuerzos internacionales por abordar problemas medioambientales. El problema es saber si la aplicación de las

⁴¹ Para mayor detalle, ver anexo sobre las medidas comerciales y solución de diferencias.

medidas comerciales de los AMUMA infringen las disposiciones del sistema internacional de comercio.

En un comunicado, la UE ha manifestado que la relación entre las normas de la OMC y los AMUMA en el contexto de un sistema de gestión pública mundial debe basarse en los siguientes principios⁴²: (i) la importancia y necesidad de los AMUMA (soluciones ambientales multilaterales) son más efectivas que las unilaterales; (ii) la política ambiental debe determinarse en foros ambientales de carácter multilateral y no en la OMC; iii) los gobiernos deben garantizar una relación de apoyo mutuo entre las normas de la AMUMA y de la OMC, donde sería útil el intercambio de información; iv) los AMUMA y la OMC conforman cuerpos de derecho internacional de igual rango; y v) las normas de la OMC no deberían interpretarse sin tomar en consideración otros cuerpos del derecho internacional que son complementarios.

Frente este comunicado, diversos países sudamericanos opinaron⁴³ en la Novena Reunión del Comité de Comercio y Medio Ambiente en sesión extraordinaria. Por ejemplo, Venezuela señaló que el concepto de gestión pública mundial de la UE podría ser objeto de muchas interpretaciones diferentes. Asimismo, señaló que las soluciones multilaterales a los problemas del medio ambiente eran importantes, pero igualmente relevante era no subestimar la función de la OMC. Es importante que en negociaciones sobre comercio y medio ambiente se examine el concepto de desarrollo sostenible en el contexto de la OMC.

Por otra parte, Brasil sostuvo que el marco más apropiado para abordar los problemas ambientales era un marco multilateral, donde la coordinación entre los funcionarios responsables del comercio y del medio ambiente, así como la asistencia técnica para los países en desarrollo, serían importantes. En cuanto a los principios de gestión pública mundial, sostuvo que quedaban fuera del mandato. Asimismo, Ecuador estuvo de Acuerdo con la posición de que las medidas comerciales

⁴² Ver OMC TN/TE/W/39, 24 de marzo del 2004.

⁴³ Ver TN/TE/R/9 del 16 de julio de 2004.

adoptadas con fines medioambientales no debían funcionar como una restricción arbitraria o injustificable al comercio internacional, lo que está en conformidad con los principios de Río.

La vinculación de la OMC con los AMUMA ha aumentado en los últimos años. Luego de la Conferencia de Doha, el CCMA se reunió con las Secretarías de los AMUMA, con el objeto de intercambiar información y de analizar la declaración Ministerial de Doha⁴⁴. Para cumplir con el objetivo de mejorar las relaciones de trabajo, la OMC inició la organización de seminarios regionales con la participación de funcionarios de ministerios de comercio y de medio ambiente. En 1999 se inauguró la práctica de invitar regularmente al PNUMA, a la UNCTAD y a los AMUMA a participar en estos seminarios con el fin de dar a conocer, en las distintas regiones, la experiencia y las perspectivas de otras instituciones internacionales especializadas en las esferas de comercio y medio ambiente.

Sumado a la participación de los AMUMA en las reuniones del CCMA, a principios de 2002, la OMC comenzó a organizar talleres de asistencia técnica en forma paralela a algunas de las principales reuniones de los AMUMA. Su objetivo era mejorar el entendimiento de las normas de la OMC y crear un foro de intercambio de información entre la Secretaría de la OMC y los AMUMA. Estos talleres son importantes: i) para mantener informados a los países en desarrollo que habían suscrito estos Acuerdos de la evolución del Programa de Doha para el Desarrollo (en lo referente al comercio y el medio ambiente), y ii)

para que la Secretaría de la OMC estuviera al corriente de las novedades que se produjeran en los AMUMA. También se ha preparado conjuntamente documentación relativa a las disposiciones sobre cumplimiento y solución de diferencias contenidas

⁴⁴ El encuentro fue aprovechado para revisar los Acuerdos vigentes entre la OMC y las Naciones Unidas, en especial el Acuerdo de cooperación con el PNUMA concertado en 1999 en la Conferencia Ministerial de Seattle. En ese Acuerdo se reconocía la importancia de la cooperación y la colaboración entre las dos Secretarías. Los objetivos de dicho Acuerdo son los siguientes: a) fomentar la cooperación eficaz; b) contribuir a alcanzar los fines de la Declaración de Río; y c) mejorar las relaciones de trabajo en el plano de la cooperación técnica y las iniciativas de investigación.

en la OMC y en los AMUMA, así como información actualizada de las medidas comerciales adoptadas en el marco de algunos AMUMA.

En conclusión, a pesar de este intercambio entre la OMC y los AMUMA, ha sido difícil llegar a Acuerdos entre ambas partes. Se teme que al aceptar muchas de las disposiciones comerciales restrictivas incluidas en los AMUNA se de paso a otro tipo de actividades que favorezcan el proteccionismo en el ámbito de la OMC. Además, los responsables de la formulación de políticas comerciales estarían en capacidad de emitir juicios respecto a la legislación internacional sobre medio ambiente. Con todo, los agentes involucrados con el medio ambiente y el comercio están interesados en resolver los conflictos existentes entre ambos regímenes.

Recuadro N° 02: Los principios de comercio y medio ambiente

Con el propósito de integrar las preocupaciones comerciales con las ambientales, el Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible (IISD, por sus siglas en Inglés) auspició entre 1992 y 1993 la formulación de un conjunto de principios.

Eficiencia e internalización de costos: apoyar un uso más eficiente de los recursos y asegurar que sus valores verdaderos se reflejen en los costos a través de un régimen de comercio más desarrollado.

Integridad ambiental: construir regímenes comerciales que contribuyan a preservar la integridad ambiental, considerando la capacidad regenerativa de los ecosistemas, evitando daños irreversibles y protegiendo áreas que se encuentren en peligro.

Equidad: apoyar una distribución justa del capital físico y natural, del conocimiento y de la tecnología, tanto en una misma generación como entre diferentes generaciones en las Américas.

Cooperación internacional: desarrollar regímenes comerciales que promuevan vínculos entre fronteras e identidades y mejoren los sistemas internacionales de cooperación en todos los niveles.

Subsidiariedad: lograr que la toma de decisiones ocurra en el nivel más adecuado posible, es decir, que las responsabilidades administrativas se deben asignar al ámbito de gobierno más bajo que sea capaz de cumplir adecuadamente la función.

Apertura: llevar a cabo las negociaciones de los regímenes de comercio de forma transparente y participativa, y con la mayor participación posible de la sociedad civil.

Ciencia y precaución: respetar en los regímenes de comercio el principio precautorio, especialmente en situaciones de corto plazo y cuando se carece de evidencia científica; también se subraya que los criterios objetivos de las ciencias pueden fortalecer la toma de decisiones a largo plazo.

Fuente: Instituto Internacional de Desarrollo Sostenible

V. AYUDA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL COMERCIO: ANÁLISIS ESTRATÉGICO

En la primera sección, se describe brevemente las características del actual Programa de la Ayuda para el Comercio. En la segunda sección, se revisan algunas necesidades de demanda de ayuda para el comercio sostenible, en especial las relacionadas con la implementación de los Acuerdos del comercio internacional. Finalmente, en la tercera sección se identifican las necesidades comerciales relacionadas con el medio ambiente.

5.1 Oferta del Programa de la Ayuda para el Comercio

La función fundamental de la OMC sigue residiendo en el funcionamiento del sistema multilateral de comercio, pero en virtud del mandato de coherencia, las responsabilidades y actividades de la Organización están evolucionando en el sentido de ayudar a los países en desarrollo y los países menos adelantados (PMA) a obtener beneficios comerciales mayores y efectivos de sus oportunidades de acceso a los mercados. La OMC no es un organismo de financiación, ni aspira a serlo, pero su competencia técnica y su función de promoción en la esfera del comercio pueden hacer de ella un valioso copartícipe en los esfuerzos de colaboración encaminados a atender las necesidades de creación de capacidad relacionada con el comercio. Intervienen en esos esfuerzos los países beneficiarios y sus asociados para el desarrollo, que tienen la competencia financiera y técnica necesaria: conforman este sistema, las instituciones de Bretton Woods, los bancos regionales de desarrollo, los organismos intergubernamentales especializados y los donantes bilaterales.

En ese contexto, en 2001, la Declaración de Doha estableció unos objetivos ambiciosos para proseguir la liberalización del comercio en bienes agrícolas, no agrícolas y servicios, fortalecer y aclarar las reglas del sistema multilateral de

comercio y contemplar la extensión de las disciplinas multilaterales a nuevas áreas relacionadas con el comercio, prestando una atención especial a su impacto en el desarrollo económico y el alivio de la pobreza: la que se ha dado en llamar *Agenda de Desarrollo de Doha*.

En 2005, la Sexta Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong incide en un elemento esencial de la dimensión de desarrollo de la Ronda Doha como es la asistencia técnica relacionada con el comercio y la creación de capacidad. Específicamente, en el párrafo 57 de la Declaración señala que la ayuda para el comercio deberá tener el objetivo de ayudar a los países en desarrollo, en particular a los países menos avanzados (PMA), a crear la capacidad de oferta y la infraestructura relacionada con el comercio que necesitan para poder aplicar los Acuerdos de la OMC y beneficiarse de ellos, y más en general, para aumentar su comercio. La ayuda para el comercio, continúa la Declaración, no puede sustituir a los beneficios para el desarrollo que resultarán de una conclusión fructífera del Programa del Desarrollo de Doha, en particular en materia de acceso a los mercados, pero sí es un valioso complemento.

En suma, por ayuda para el comercio se entiende: las dos categorías tradicionales de asistencia técnica relacionada con el comercio (apoyo a política y regulación comercial y el apoyo al desarrollo comercial), y las tres categorías adicionales (apoyo a infraestructuras relacionadas con el comercio, apoyo a la creación de capacidad productiva y ajustes relacionados con el comercio).

Así, el Equipo de Trabajo de la OMC estima en sus recomendaciones que la ayuda para el comercio ha de tener como objetivo el fortalecimiento del proceso de determinación de las necesidades a nivel nacional, la respuesta de los donantes y la relación entre esa respuesta y las necesidades identificadas. Además, recomienda que la OMC establezca un órgano de vigilancia que realice periódicamente un examen global basado en informes de distintas partes interesadas.

Principios

- **Adicionalidad: Los países en desarrollo necesitan ayuda para el comercio y la ayuda no ha de hacerse a expensas de la ayuda para el desarrollo**

El sistema de comercio es injusto⁴⁵ y los Acuerdos de liberalización han sido desequilibrados, y tuvo el efecto de marginar a los países en desarrollo en el sistema mundial de comercio. En reconocimiento de esta desigualdad de distribución de beneficios, la ayuda para el comercio debe complementar y no sustituir los compromisos de ayuda existentes así como los resultados ambiciosos que se esperan del Programa de Doha para el Desarrollo.

- **Previsibilidad: Las promesas de ayuda deben ser asumidos con compromisos en los Acuerdos bilaterales**

Un mecanismo que garantice un nivel de compromiso con las promesas de asistencia de los países ricos a los países pobres permitiría un grado de certidumbre de financiación. La OMC tiene mecanismos de aplicación que se aplican a los elementos de los Acuerdos de liberalización, pero todavía no se ha esforzado por precisar y hacer cumplir las promesas de ayuda en cuestiones comerciales. Asimismo, la OMC no tiene capacidad para movilizar los flujos financieros de ayuda, solo exige que estos se canalicen a través de otras organizaciones financieras internacionales. Estos hechos reducen significativamente el poder de negociación de los países en desarrollo, cuyos compromisos de liberalización se hacen y aplican dentro de la OMC, pero cuyos beneficios relacionados con la ayuda se manejan y distribuyen fuera de ella⁴⁶.

⁴⁵ El artículo 2 de la Declaración Ministerial de Doha contiene un principio implícito de justicia: centra la Ronda de Doha en el alivio de la pobreza en los países en desarrollo y reconoce la necesidad de que todos nuestros pueblos se beneficien del aumento de las oportunidades y los avances del bienestar que genera el sistema multilateral de comercio.

⁴⁶ Aspectos relacionados con tema del compromiso de la ayuda financiera son el tamaño y la distribución de esos compromisos. Un conjunto de principios que podrían guiar a los debates podría ser los siguientes: cualquier ayuda significativa para el establecimiento de comercio debe ser lo suficiente para que realmente pueda tener impacto, pero no tan grande de tal manera que no abruma

- **La identificación del país: El desarrollo no puede imponerse, sólo puede ser facilitado**

Las mejores prácticas en la entrega de ayuda indican que los donantes deben responder a las prioridades de los países socios. Los proyectos de promoción de las exportaciones deben ser adaptados a las necesidades del sector privado, y el apoyo debe formar parte del plan del desarrollo local. Los donantes deben garantizar que la ayuda complementen y refuercen los planes propios, los presupuestos y estructuras, en lugar de socavar la administración paralela de los donantes de gestión.

- **Coherencia: La liberalización comercial debe ser cuidadosamente manejado como parte de las estrategias de desarrollo integral**

La eficacia de la ayuda para el comercio no solo debe estar vinculada con programas más amplios de desarrollo. Su eficacia también depende de la capacidad de los donantes de coordinar sus esfuerzos. Estos dos requisitos crean un equilibrio para el diseño de mecanismos de ayuda para el comercio. En la actualidad, la coherencia en los proyectos de ayuda relacionada con el comercio es gestionado por el Marco Integrado⁴⁷ (MI), que tiene por objeto garantizar que la ayuda para el comercio corresponda a las prioridades nacionales y centrarse en la reducción de la

las otras iniciativas de ayuda, incluidos los destinados a fines sociales (como salud) y para proteger el medio ambiente. Tiene sentido también relacionar la ayuda para los compromisos comerciales con el tamaño de los beneficios del comercio mundial. Por último, los países que imponen grandes costos a los países en desarrollo deberían asumir compromisos adicionales, Stiglitz y Charlton (2006).

⁴⁷ Seis organismos multilaterales, liderados por el Banco Mundial, coordinan los programas de comercio. El MI evalúa las necesidades de cada país menos adelantado (PMA), informa de inmediato a los donantes, y, finalmente, integra los programas de promoción del comercio con los documentos de estrategia para reducir la pobreza. Mientras que los estudios de diagnóstico son instrumentos valiosos para promover la coherencia, no está claro que la estructura MI sea capaz de gestionar los cambios inminentes en el volumen y la naturaleza de la ayuda financiera del comercio. Mecanismos de coordinación de alto nivel puede ser demasiado lento y difícil de manejar para ofrecer una orientación útil a la ayuda a las estrategias comerciales, en particular los programas que afectan el desarrollo del sector privado. Además, una institución, que es, en principio, administrado conjuntamente por seis organismos, probablemente es demasiado difícil de administrar la entrega de ayuda, Stiglitz y Charlton (2006).

pobreza. En suma, se debe buscar que la ayuda para el comercio no deba competir por las corrientes de ayuda oficial para el desarrollo (AOD) existentes con otras prioridades de desarrollo y reducción de la pobreza.

- **Sector privado: Un inconveniente de muchos programas de ayuda es que a menudo tienden a centrarse demasiado en el papel del sector público y de la planificación gubernamental**

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo en Monterrey, México, en 2002, resaltó la necesidad de fomentar la participación de los actores del sector privado para promover el desarrollo. Esto es particularmente importante en la ayuda para el comercio. La creación de capacidades y promoción de las exportaciones debe basarse en identificar y eliminar obstáculos para el desarrollo del sector privado.

Para los países más pobres y con menor capacidad crediticia, las subvenciones directas a los gobiernos continuarán siendo el principal medio para hacer frente a las necesidades de desarrollo. Pero los países que tengan cierta capacidad industrial, los donantes deben prestar mayor atención al sector privado, y tratar de implementar programas que actúen como catalizadores y facilitadores de las empresas para establecerse, crecer, adoptar la tecnología, adquirir recursos financieros y llegar a los mercados internacionales.

- **Instrumentos: Los préstamos frente a las subvenciones**

Los bancos multilaterales de desarrollo han cambiado su apoyo hacia las subvenciones basadas en el rendimiento y han ido desplazando a los de préstamo, las cuales impedían la acumulación económica al tornarse impagable la deuda. Pero los países donantes también deben considerar los créditos blandos. El tipo de proyecto que se financie para la expansión del comercio variará mucho si estos tienen efectos de largo plazo respecto de los de corto plazo.

Una forma de asistencia podrá, por ejemplo, crear instituciones de crédito para financiar inversiones orientadas a la exportación. Los fondos procedentes del sector privado debe ser en gran medida sobre una base comercial, con la expectativa que generen retornos lo suficientemente grandes como para que sean autoliquidables. En este contexto hay méritos a abrazar a una multiplicidad de instrumentos. En general, el nivel del elemento de ayuda debe variar en función del tipo de proyecto, el nivel de desarrollo del país receptor, y el tipo de receptor (gobierno, ONG, empresas).

Mecanismos de ayuda para el comercio

En los últimos años se han hecho esfuerzos concertados para hacer frente a los reajustes del comercio y la creación de capacidad. Estos incluyen el Marco Integrado para la asistencia relacionada con el comercio (MI) y el mecanismo de integración comercial del Fondo Monetario Internacional (TIM). Al mismo tiempo, la ayuda bilateral para el comercio ha ido en aumento y los bancos multilaterales de desarrollo han intensificado sus programas de asistencia técnica y en inversiones relacionadas con el comercio.

Tabla N° 02: Asistencia relacionada con el comercio proporcionado por agencias multilaterales

Organización	Actividades
FMI	<p>Asesoramiento sobre políticas comerciales proporcionado en el contexto de la supervisión de un país y/o programa de apoyo y considerado en un más amplio marco económico y social. Normalmente incluirá una evaluación de los requisitos políticos complementarios clave para apoyar la reforma comercial en el interior del país, en particular en materia de política fiscal y de adecuación de las redes de seguridad social.</p> <p>Asistencia técnica relacionada con el comercio centrada fundamentalmente en cuestiones de facilitación comercial (administración de aduanas) pero también en la recopilación de datos sobre el comercio exterior.</p>
Centro de Comercio Internacional	<p>Énfasis sobre los aspectos orientados a la empresa, política comercial y fomento del comercio, como las implicaciones para los negocios de los Acuerdos multilaterales y regionales, la implicación del sector privado en la política comercial y la gestión por parte de las empresas de temas relacionados con las reglamentaciones. Formación práctica, asistencia en la recopilación de información, análisis y cuestiones institucionales para favorecer la capacidad del sector privado en la formulación de políticas comerciales, gestión de temas de reglamentación en el comercio y respecto a las disposiciones en vigor.</p>
UNCTAD	<p>Análisis de políticas sobre comercio e inversión; defensa de los intereses de los países en desarrollo. Análisis de distintas opciones de política comercial en el contexto del desarrollo económico. La asistencia técnica relacionada con el comercio incluye formación y apoyo en las negociaciones comerciales y la implementación de los compromisos, asesoramiento sobre las adhesiones y administración de aduanas.</p>
PNUD	<p>Opciones de política comercial consideradas en el más amplio contexto del desarrollo económico y social. Análisis de políticas complementario para respaldar la reforma del comercio. Asistencia específica a cada sector en áreas como agricultura, pesca, turismo y textil. Colaboración del sector privado en la formulación de políticas.</p>
Banco Mundial	<p>Los temas comerciales son considerados en un contexto más amplio de desarrollo económico y social y de políticas relacionadas con la inversión. Creación y diseminación de una base de conocimientos fundamentales que combina investigación de relevancia para las políticas, actividades de</p>

	promoción, fomento de la capacidad, formación y apoyo operacional para el comercio a nivel de los países, incluyendo redes de contactos para poner en comunicación a grupos de investigación y reflexión con los encargados de formular políticas en un país.
OMC	Énfasis sobre los Acuerdos de la OMC. Información detallada sobre los derechos y obligaciones de los países en desarrollo respecto a la OMC y el avance en las negociaciones comerciales. Formación y asesoramiento para asistir a los países Miembros en desarrollo a aplicar los Acuerdos de la OMC y usar sus mecanismos.

Fuente: Stiglitz y Charlton, (2006)

Instrumentos: Comercio y financiación para el desarrollo

Hay muchos factores que limitan el incremento de las exportaciones en las economías en desarrollo. Una amplia ayuda para el comercio debe centrarse en la eliminación de estos y la creación de un entorno favorable para el desarrollo del sector privado. El apoyo continuo para la creación de la capacidad es un complemento esencial para el desarrollo empresarial. El apoyo debería extenderse a los programas para mejorar la experiencia en el país y la formulación de políticas, así como la investigación y el desarrollo de estudios de diagnóstico comercial. A la larga, los marcos regulatorios y legales son esenciales para los entornos empresariales de éxito. A continuación se menciona algunas recomendaciones realizada por Stiglitz y Charlton (2006) en el contexto del diseño de los instrumentos.

En el corto plazo, una característica clave de un programa ampliado de ayuda para el comercio debe promover las inversiones en nueva capacidad productiva. Asimismo, una ayuda para el fondo de comercio debe dar prioridad a los programas para mitigar el riesgo para las empresas en los países en desarrollo⁴⁸, y fortalecer

⁴⁸ Por ejemplo, sobre el tema de los bosques, en un informe del Banco Mundial (2008), señala: "Remove constraints related to investments in sustainable management of natural tropical forests. This should be done by the international community (the Bank and the IFC in cooperation with other donors and intergovernmental organizations [such as ITTO], nongovernmental organizations [NGOs],

los mercados financieros locales. Los altos niveles de riesgo en los países en desarrollo son una barrera importante para la inversión extranjera. En particular, el riesgo político y el riesgo de tipo de cambio constituyen los principales factores críticos. Hay varias formas de financiación multilateral que podrían mobilizarse para reducir el riesgo de crédito en los países en desarrollo⁴⁹. Por ejemplo, una instalación de seguro de crédito multilateral podría subsidiar a las aseguradoras de garantía financiera. Del mismo modo, el diseño de una titulización multilateral podría ayudar a nivel nacional y subnacional de los países en desarrollo para consolidar los diferentes flujos en un solo activo de tal manera que permitan acceder a préstamos a una tasa menor.

El riesgo cambiario es quizás la mayor amenaza para los países en desarrollo para atraer inversiones. El desarrollo de los programas de asistencia multilateral para armonizar el riesgo cambiario y los costos de subsidiar la cobertura debe ser objeto de investigación. El fondo para el comercio internacional puede trabajar con las iniciativas existentes, por ejemplo, el Fondo de Bonos Asiáticos, así como la ampliación de estas iniciativas a otras regiones. Al mismo tiempo, se puede aprovechar la sinergia con el Banco Mundial y otros bancos multilaterales para alentar a los mercados de bonos en moneda local.

Los proyectos de infraestructura tienen que ser financiados, pero también deben ser impulsados por los usuarios locales. Hay una necesidad crítica para asegurar que los buenos proyectos estén emparejados con la financiación y la ejecución. Para ello será necesario un mayor apoyo financiero para proyectos de desarrollo de capacidades. Una amplia gama de diferentes niveles de gobierno, los grupos de la

and the private sector) in collaboration with governments. The objective should be to enable policy reform to improve the investment environment and strengthen the policy and regulatory frameworks for responsible investment".

⁴⁹ Así en un informe sobre el sistema de garantías de crédito en América Latina del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2005) señala: las adecuadas condiciones macroeconómicas y de entorno de los negocios, especialmente la protección de los derechos de los acreedores, el cumplimiento de los contratos, el buen funcionamiento del sistema judicial, y la existencia de fuentes de información crediticia completas y de calidad, son las primeras condiciones esenciales para la mejora del acceso al crédito de las micro, pequeñas y medianas empresas.

sociedad civil, y empresas deben ser elegibles para solicitar financiamiento. Las asociaciones público-privadas deberían aprovecharse para ampliar el financiamiento para la infraestructura. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los proyectos requieren de subvenciones significativas en muchos países en desarrollo, los proyectos de infraestructura básica, no son rentables a menos que se cobren tasas que limitarían sustancialmente el acceso universal.

Asimismo, uno de los principales cambios en el pensamiento sobre el desarrollo durante la última década es la constatación de que lo que separa a los países desarrollados y los menos desarrollados no es sólo una brecha en los ingresos, sino en el conocimiento. Existe una preocupación generalizada de que las disposiciones de propiedad intelectual de la Ronda Uruguay puedan tener impedimentos de acceso a los conocimientos para el desarrollo. Esto se refleja, por ejemplo, en las iniciativas adoptadas por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). La iniciativa de ayuda para el comercio podría apoyar el desarrollo de instituciones capaces de facilitar la transferencia de tecnología (por ejemplo, la ciencia y la tecnología orientada a las universidades, centros de investigación, centros de normas técnicas), así como ayudar a organizar los programas de prácticas mundiales, en el que los países en desarrollo puedan aprender de las mejores prácticas de los países industriales avanzados.

Anteriormente se ha señalado uno de los ajustes importantes que enfrentan los países en desarrollo se debe a una reducción de uno de sus principales fuentes de ingresos, las tarifas. Los ingresos alternativos a menudo tienen mayores costos administrativos, y son generalmente menos progresistas. Esto es particularmente cierto en el Impuesto sobre el Valor Agregado (V.A.T.) que es ampliamente aplicado en los países industriales avanzados (fuera de los Estados Unidos), pero el carácter regresivo de este tipo de impuesto en estos países se ve atenuado por la existencia de impuestos sobre la renta de manera progresiva.

La mayoría de los países en desarrollo, sin embargo, no tienen la capacidad para administrar efectivamente este impuesto. El fondo para el comercio debe participar en la asistencia en las estructuras progresivas de impuestos, que pueden compensar la pérdida de ingresos por aranceles. Estos pueden incluir el diseño de los impuestos al consumo progresivo, impuestos progresivos de vivienda (en base a los metros cuadrados de una casa), los impuestos sobre las transacciones financieras, impuestos por despido, exceso o inesperados beneficios generados por los impuestos los recursos naturales (cuando los precios se disparan de repente), o impuestos en los beneficios del monopolio y oligopolio (Stiglitz y Charlton, 2006).

5.2 Necesidades de ajustes del comercio y capacidad exportadora

Las necesidades se pueden agrupar en aspectos microeconómicos y macroeconómicos. Los aspectos microeconómicos incluyen la capacitación de los trabajadores, implementación de redes de seguridad social y de subvenciones. Es decir, involucra tanto los temas de asistencia técnica en asuntos relacionados con el comercio y creación de capacidades, así como las restricciones del lado de la oferta para lo que se consideran asuntos como infraestructura relacionada con el comercio (transporte y almacenamiento, comunicaciones, energía) y con la construcción del entorno para las capacidades productivas (servicios financieros y bancarios, negocios y otros servicios, agricultura, forestal, pesca, industria, minería, turismo).

Por otra parte, los ajustes macroeconómicos incluyen la erosión de las preferencias, ingresos fiscales, y el efecto de los precios internacionales sobre los alimentos. Para Stiglitz y Charlton (2005), el propósito para la cooperación al comercio más relevante en el marco del espíritu de de la Declaración de Doha es lo relativo a la creación de las condiciones para un efectivo acceso al mercado. A continuación se describe brevemente cada uno de las necesidades asociadas al ajuste de la apertura del comercio.

- **Las pérdidas fiscales**

La reforma del comercio mundial tiene importantes consecuencias para las estructuras fiscales de los países en desarrollo, mientras que los países desarrollados tienen mejor capacidad de respuesta. Los países en desarrollo dependen de los aranceles como fuente de ingresos mucho más que los países desarrollados porque los aranceles son una manera administrativa eficiente de elevar los ingresos. El cambio a otras fuentes de ingresos no sólo implica costes temporales, sino que pueden generar un aumento permanente de las cargas administrativas. Como resultado, los países en desarrollo son propensos a sufrir tanto una pérdida de ingresos fiscales, incurrir en grandes costes administrativos y otras distorsiones económicas asociados a la ejecución de un nuevo sistema de impuestos.

- **Erosión de las preferencias comerciales**

Diversos países desarrollados ofrecen un acceso preferencial a los mercados de manera no recíproca, reduciendo las tasas arancelarias sobre los bienes de los países menos adelantado por debajo de las tasas de *nación más favorecida* (NMF). Muchos de estos países tienen preocupación que las reducciones de las tasas arancelarias NMF, a través de la liberalización del comercio multilateral, dañaría sus exportaciones al erosionar sus márgenes preferenciales⁵⁰.

En general cuanto mayor es la dependencia de los países de las preferencias, mayor será la pérdida potencial de las reducciones arancelarias NMF. Resolver los problemas de ajuste en las industrias críticas en los países vulnerables debe ser un componente clave de cualquier propuesta de reforma multilateral.

⁵⁰ Las concesiones arancelarias especiales concedidas por los países desarrollados con respecto a las importaciones procedentes de determinados países en desarrollo pierden importancia si se reducen los tipos arancelarios normales, puesto que disminuye la diferencia entre los tipos normales y los preferenciales. A diferencia de los compromisos arancelarios ordinarios de la OMC, no están *consolidadas* en el marco de los Acuerdos de la OMC y, por consiguiente, pueden modificarse con facilidad.

Para, Stiglitz y Charlton (2006), la asistencia para las industrias críticas y sus trabajadores es una mejor solución para la erosión de las preferencias. Hay dos razones para preferir la asistencia en comparación al retraso de la liberalización. En primer lugar, el retraso discrimina a los países en desarrollo que no se benefician de las preferencias. En segundo lugar, el mantenimiento de las preferencias a la larga induce a los beneficiarios a especializarse en actividades en las que nunca podrán ser competitivos una vez que se eliminan las preferencias. Esto desalienta la diversificación industrial y aumenta los costos de ajuste cuando las preferencias son finalmente eliminadas.

- **Los gastos de implementación**

Los gastos de implementación son otro ejemplo de cómo los Acuerdos de la OMC pueden afectar diferentemente a los países. Existen pocas estimaciones fiables sobre los costos asociados con la reforma del comercio multilateral. Finger y Schuler (2000)⁵¹ concluyen que, aunque las reducciones arancelarias son relativamente fáciles de implementar, los cambios reglamentarios constituyen una carga para los países en desarrollo que en algunos casos han sido grandes en comparación con los beneficios de nuevas oportunidades de acceso al mercado.

El cumplimiento de los Acuerdos de la OMC es más difícil para los países en desarrollo, pues sus sistemas administrativos usualmente requieren grandes reformas para cumplir con las normas acordadas. Asimismo, tales países tienen instituciones más débiles y la mayoría con limitados recursos públicos. La aplicación del Acuerdo, incluyendo los cambios en la reglamentación, exige un diseño del sistema de gasto y de la legislación, inversión de capital como edificios y equipos, capacitación de personal, así como costos administrativos.

⁵¹ Citado por Stiglitz y Charlton (2006).

• Necesidades de capacitación

En los países en desarrollo, la capacidad de oferta de exportación y competitividad son muy limitadas. Sin carreteras, puertos eficientes y de una adecuada capacidad técnica para producir y distribuir bienes de calidad, las nuevas oportunidades comerciales no tienen sentido para los países más pobres. Generalmente, la necesidad de asistencia para crear capacidad de oferta es de tres tipos: primero, la política comercial y los reglamentos para ayudar a los países a participar en el sistema multilateral de comercio y reformar sus propias políticas comerciales; segundo, el fomento de la empresa del sector privado para la exportación y crear un clima empresarial favorable para la inversión; y tercero, se requiere identificar los cuellos de botella en infraestructura y su financiación.

• La política comercial y reglamentos

Una necesidad básica que debe abordarse mediante la ayuda al comercio es la falta de capacidad, en muchos países en desarrollo, para representar adecuadamente los intereses nacionales⁵² en las negociaciones comerciales, así como la flexibilidad de sus propias políticas a los ambientes cambiantes. Esto es un tema importante considerando la proliferación de Acuerdos comerciales bilaterales (Stiglitz y Charlton, 2006).

La política de creación de capacidad comercial implica la investigación, la formación y el financiamiento, con el objetivo de crear redes de conocimiento relacionadas con el comercio⁵³. La ayuda y asesoramiento sobre políticas comerciales deben incluir también la formación de funcionarios del gobierno en cuanto a cómo implementar

⁵² Ver anexo de los temas de desarrollo en la Ronda de Doha.

⁵³ Gran parte de esto está ocurriendo a través de donantes bilaterales y el Banco Mundial. El reto es continuar con el desarrollo de las instituciones nacionales y regionales (por ejemplo, el Mecanismo de Negociación Regional del Caribe (CRNM)) y para garantizar la financiación que conducen a resultados a largo plazo, ya sea en términos de las políticas comerciales, negociaciones, la aplicación, o la resolución de los problemas de suministro y la realización de las oportunidades del mercado ampliado.

nuevos Acuerdos comerciales, y crear la capacidad dentro de las instituciones necesarias para llevar a cabo los términos de los Acuerdos.

- **Desarrollo empresarial**

Se busca que las empresas puedan responder mejor a las oportunidades de exportación. Un componente clave del desarrollo del sector privado es la mejora del acceso a la financiación. En los países con sectores financieros subdesarrollados, la insuficiente financiación es un obstáculo importante, (Stiglitz y Charlton, 2006).

Además de mejorar el acceso al conocimiento y crédito, tiene que prestarse más atención en la creación de instituciones de fomento de la competencia y eliminar los obstáculos que presentan las instituciones ineficaces para las empresas de exportación; por ejemplo, autoridades aduaneras eficaces y las autoridades portuarias más eficientes.

Sin embargo, en aras de lograr los objetivos de la política de ayuda con el comercio, la mejora de la infraestructura tiene que ir acompañada de buenas políticas. Las investigaciones indican que los retornos de los proyectos de infraestructura pueden variar considerablemente y se ven afectados por la calidad del entorno empresarial. Por ejemplo, buenas carreteras y de instalaciones portuarias por sí solos no garantizan la expansión del comercio. El valor de los proyectos de infraestructura se erosiona fácilmente por las *malas* políticas económicas, en términos de ineficiencia y corrupción.

Figura N° 02: Inserción Internacional Estratégica



Fuente: MINCETUR (2010)

5.3 Necesidades relacionadas al medio ambiente y comercio

• Cambio climático

Según CEPAL (2009), los niveles absolutos de emisiones en los países de América Latina y el Caribe son bajos, sin embargo, en términos per cápita y del tamaño de sus economías, los países de América Latina y el Caribe contribuyen más a las emisiones de gases de efecto invernadero que otros países en desarrollo, incluidos

China e India. La principal fuente de emisión de gases en la región se debe al cambio del uso del suelo y deforestación⁵⁴ (explican alrededor del 47%).

A medida que el cambio climático se intensifique, es probable que las consecuencias sean más serias y pongan en riesgo el logro de los objetivos de desarrollo económico, sociales y ambientales en América Latina y el Caribe. Entre las posibles consecuencias se incluyen las mermas significativas en la productividad agrícola de algunas regiones, con consecuencias adversas para la seguridad alimentaria y las exportaciones; cambios importantes en la calidad, cantidad y disponibilidad de recursos hídricos para el consumo humano, la agricultura y la generación eléctrica; pérdidas significativas de biodiversidad por la extinción de especies en la mayoría de las áreas tropicales y por la pérdida de servicios ecosistémicos; reemplazo gradual de bosques tropicales por sabanas en la Amazonía.

Cabe mencionar que actualmente las subvenciones al consumo de energía, en algunos países desarrollados y muchos de los países menos desarrollados, tiene un impacto negativo sobre el medio ambiente. Esta situación plantea la necesidad de hacer frente a los costes asociados con la implementación de tecnologías seguras desde el punto de vista del medioambiente. Al respecto se encuentran posiciones sobre la necesidad de asistencia al ajuste para ayudar a los países en desarrollo a pagar los costes de eliminar las subvenciones a la energía (de combustibles fósiles).

• Desarrollo de capacidades

Fortalecimiento de las políticas domésticas: para la mayoría de los países, un reto político importante consiste en integrar los objetivos del medio ambiente, el

⁵⁴ El mismo informe señala que otras fuentes principales de emisiones de gas invernadero en orden de importancia provienen de las actividades de la agricultura (20%), transporte y electricidad y calefacción (8%), entre otros. Asimismo, en un informe de FAO (2010), en todo el mundo, las existencias de carbono en la biomasa forestal se redujeron en una cantidad estimada de 0,5 Gt de carbono por año durante el período 2005-2010, principalmente debido a una reducción el área mundial de bosque.

desarrollo y comercio en un marco político de apoyo mutuo que maximiza los beneficios netos de desarrollo sostenible del comercio.

Participación en la regulación internacional sobre el establecimiento de estándares: hay una necesidad de ayudar a los países en desarrollo en la promoción de sus intereses de desarrollo sostenible en las negociaciones internacionales.

Reformas regulatorias e implementación de los compromisos internacionales: también hay una necesidad de proporcionar a los países en desarrollo asistencia para identificar las posibles opciones de política para poner en práctica sus derechos y obligaciones en virtud de los tratados internacionales y para consolidar la reforma de las instituciones nacionales y marcos regulatorios.

Cumplimiento con los requerimientos ambientales en los mercados de exportación: un número creciente de productos de los países en desarrollo están sujetos a las medidas ambientales y de salud en los mercados del Norte.

• **Estándares y Etiquetado**

Incluso si las cuestiones jurídicas y políticas sobre las normas ambientales se resolvieran pronto, los exportadores de los países en desarrollo todavía tienen que identificar las normas necesarias para acceder al mercado y cubrir los costes de la tecnología adecuada para cumplir con las normas y para permanecer continuamente atentos a los cambios en los requisitos. Por ejemplo, la producción ecológica a menudo se promueve como una posible situación de exportación de ganar-ganar para los países en desarrollo. Sin embargo, en la práctica, para dichos países les resulta difícil cumplir con la miríada de normas y requisitos de etiquetado que los importadores imponen a los productos orgánicos. No obstante, la agricultura orgánica genera interés en las actuales negociaciones sobre bienes y servicios ambientales previstas para la reducción de aranceles y la eliminación acelerada.

- **Derechos de Propiedad Intelectual**

Los crecientes desafíos para implementar medidas en contra de la *biopiratería* bajo los Acuerdos de propiedad intelectual relacionadas al comercio (ADPIC). Asimismo, un desafío central para los responsables políticos ha sido la de abordar el problema de los recursos que se han patentado sin la revelación de las fuentes, y / o distribución de los beneficios.

VI. PROCESO ESTRATÉGICO Y MANEJO SOSTENIBLE DEL BOSQUE AMAZÓNICO

En la primera sección, se revisan los componentes básicos que deben contener el modelo de sistema de gestión del bosque sostenible como el marco institucional, las condiciones de mercado interno y externo, el impacto socioeconómico y ambiental. En la segunda sección, se examina brevemente las medidas regionales sobre comercio y medio ambiente.

6.1 Desarrollo y manejo sostenible del bosque

El manejo sostenible de los bosques debe estar enmarcado en un enfoque territorial del desarrollo⁵⁵. Este concepto está muy difundida por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y los bancos regionales de desarrollo, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y se basa en el diseño de estrategias diferenciadas para los distintos territorios con una visión multisectorial y de pluriactividades para el aprovechamiento de sinergias en el abordaje del cuello de botella del desarrollo, que privilegia los objetivos de igualdad de oportunidades y equidad. Asimismo, apuesta por un crecimiento endógeno local, regional y descentralizado, basada en la mejora de las capacidades de los hogares a través de un mayor acceso a los activos privados (humanos, sociales, físicos y financieros) y la

⁵⁵ Para mayor detalle, ver anexo sobre el manejo sostenible del bosque Amazónico. No obstante, cabe señalar que la estrategia de bosques del Banco Mundial se basa en tres pilares: (i) aprovechar el potencial de los bosques para reducir la pobreza; (ii) promover la integración de los bosques en el desarrollo económico sostenible; (iii) incentivar la protección de los servicios ambientales y valores de los bosques locales y globales. A su vez, la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT) tiene como meta central conseguir un comercio internacional de maderas tropicales extraídas de bosques bajo ordenación forestal sostenible, así como apoyar a los países miembros en el desarrollo de industrias forestales eficientes.

mejora del contexto en que éstos son usados (creación y fortalecimiento de los mercados, el acceso a bienes y servicios públicos, las políticas e instituciones).

Una condición importante para el desarrollo territorial es la transformación productiva de los territorios, lo cual requiere la intervención en las siguientes tres dimensiones: (i) social, a través de la mejora de los activos privados, ciudadanía y redes sociales los cuales permitirían la incorporación social y económica de todos los agentes a las oportunidades de desarrollo; (ii) institucional, el empoderamiento y participación de los actores locales en alianzas entre el sector público, privado y la sociedad civil para concertar estrategias de desarrollo territorial y de descentralización efectiva; y finalmente (iii) productivo, basado en la articulación de manera competitiva de la economía del territorio a mercados dinámicos para la generación y acceso incluyente a oportunidades locales de ingresos y empleo.

6.2 Análisis del manejo sostenible del bosque Amazónico

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, 2005), la cubierta forestal de América Latina y el Caribe en el 2005 es de 924 millones de hectáreas, correspondientes al 46% de la superficie terrestre total de la región y al 23% del área forestal total del mundo. Dentro la región el 90% del área forestal se encuentra en América del Sur, el 9% en América Central y México y sólo 1% en el Caribe.

Así, los cinco países con mayor cubierta forestal son Brasil (477,7 millones de hectáreas), Perú (68,7 millones), México (64,2 millones), Colombia (60,7 millones) y Bolivia (58,7 millones) constituyendo un total de 730 millones de hectáreas o 79% del área forestal total en América Latina y el Caribe.

En ese contexto, el problema característico en la gestión de los recursos forestales se debe a la inexistencia de mercados para los servicios forestales y los desincentivos para conservar las áreas forestales, lo cual conlleva a la ocupación de tierras con potencial forestal para el desarrollo de actividades agropecuarias y a la

deforestación excesiva⁵⁶. Pero no existen estimaciones de este último indicador y considerando que esto es un tema fuera del alcance del estudio, la unidad de análisis será la tasa de la deforestación.

En la Amazonía predominan las formaciones propias del bosque húmedo tropical y se encuentra localizada en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela.

Según PNUD (2009), el área anual deforestada, en la Amazonía, entre las décadas de 1980 y 1990 fue de 23 619 km² a 20 550 km², es decir, disminuyó 13%. Esto se explica por la reducción del área de deforestación anual de Brasil en 16 503 km², y Perú, 783 km². Sin embargo, las tasas de deforestación de Bolivia y Ecuador crecieron en 8,7% y 78%, respectivamente. De otro lado, entre el periodo del 2000 a 2005, la deforestación acumulada en la Amazonía fue de 857 666 km² (85,8 millones de hectáreas), equivalente al 17% de la cobertura vegetal. La deforestación del bosque amazónico aumentó a 27 218 km² por año, debido al aumento anual de la deforestación en Brasil en 22 513 km² por año. Asimismo, la deforestación anual también creció en Bolivia y Ecuador, pero disminuyó significativamente en Perú y Venezuela. Según área deforestada acumulada, hasta el año 2005, Brasil ocupó el primer lugar con 682 124 km², 79,5%, seguido de Perú con el 8,2%, y de Bolivia y Colombia con 5,3 y 3,4%, respectivamente. Los demás países participan con porcentajes por debajo del 2% del total.

La localización de la deforestación de la Amazonía está relacionada con el ordenamiento territorial. Por ejemplo, en la Amazonía se encuentran zonas claramente diferenciadas por su naturaleza, la actividad socioeconómica o cultural que definen las características de las poblaciones que allí se encuentran, así se

⁵⁶ Es importante notar que no toda deforestación implica pérdida de bienestar. Algunos académicos hacen distinción de la deforestación inapropiada en los siguientes aspectos: (i) biofísicos: alta proporción de afectos adversos y locales o aguas por la conversión, alta proporción de biodiversidad y biomasa; (ii) económica: alta utilidad para la población local; y finalmente (iii) política: no hay posibles interesados que en definitiva ganen con la conversión del suelo.

pueden mencionar entre ellas a las zonas rurales (multiculturales mayoritariamente pobladas por migrantes); zonas de grandes proyectos para la extracción de recursos naturales (petróleo, oro y otros minerales); zonas habitadas por pueblos indígenas con sistemas sociales y culturales en relación con la floresta tropical; zonas de áreas protegidas y territorios indígenas globales.

Como resultado de esta distribución geográfica, la localización de deforestación sigue un proceso dinámico. Por ejemplo, en Brasil la pérdida de bosques avanza sobre todo en el llamado *arco de deforestación*, que se extiende por los Estados de Acre, Rondônia, sur de Amazonas, norte de Mato Grosso, sureste de Pará, centro y norte de Tocantins, y este de Maranhão. Los estados más afectados son Mato Grosso y Rondônia, en donde hay una fuerte expansión de la actividad agrícola y pecuaria, fundamentalmente para el establecimiento de cultivos de soya y para la cría extensiva de ganado.

En Perú, entre 1999 y 2001, el 86% del daño de los bosques estuvo concentrado en dos regiones: Ucayali, en el centro de extracción de Pucallpa y a lo largo de la red de las carreteras, contribuyeron con el 64% y Madre de Dios, en la ciudad de Puerto Maldonado a lo largo de la Carretera Interoceánica Sur con el 23%. La tasa total del daño forestal incrementó sustancialmente entre 2003 y 2005, particularmente en el último año en regiones donde las concesiones forestales recientemente se han concedido.

En Bolivia, entre 1978 al 2001, Santa Cruz fue el departamento que mayor cantidad de deforestación tuvo, llegando de 618.000 a 2.155.471 hectáreas. El departamento de La Paz también registró un incremento considerable en la cantidad de áreas deforestadas: 272.900 hectáreas, en 1978, a 678.035; en 2001. En Colombia, la concentración del cultivo de la coca es elevada en el Putumayo, donde abarca el 40% al 60% del área sembrada.

- **Factores económicos**

- a) Extracción de madera de valor comercial**

Su impacto se refleja en la reducción del número de especies, el incremento del riesgo de incendios, y principalmente permite el acceso a los bosques primarios a través de nuevas rutas. Por ejemplo en Brasil, la madera extraída es mayormente consumida en el mercado nacional y es rentable; además está generando crecientes ingresos por exportación. Desde el punto de vista social, la industria maderera emplea directa o indirectamente al tres por ciento de la población económicamente activa de la Amazonía. Respecto a la legalidad de la extracción, algunas fuentes conservadoras señalan que el ochenta por ciento de la madera extraída en Perú, y al menos el cuarenta por ciento de la extraída en la Amazonía brasileña es ilegal. De Acuerdo al tipo de tierras, en el caso brasileño proviene de tierras públicas, de reservas indígenas, áreas protegidas, o fundamentalmente de propiedades que son deforestadas por encima del máximo legal de veinte por ciento. Otro problema asociado a la extracción de madera, es el caso de la extracción selectiva; según investigadores, este fenómeno es importante por ejemplo en Perú y Ecuador, donde a diferencia de Brasil, la mayor parte de la extracción es para exportación. En Ecuador la rentabilidad de esta madera es tan elevada que los troncos son trasladados en helicóptero.

- b) Ganadería**

El impacto ambiental se da principalmente porque la tecnología aplicada es extensiva, que a diferencia de los países industrializados es intensiva. La industria ganadera como causa de la deforestación se presenta principalmente en la amazonía brasileña (algunos investigadores indican que su importancia económica es tal que aproximadamente existen casi seis hectáreas de pastura por cada hectárea de agricultura). Se caracteriza por su alta rentabilidad, pero es importante precisar que este es explicado por el bajo precio de la tierra y la productividad de

pastura, el fácil acceso a tierras públicas, los créditos blandos, y la tala de porcentajes mayores a los permitidos por la legislación (veinte por ciento).

c) Agricultura

Representa solo el 2% de la amazonía brasileña. Su principal impacto se da por la presencia de grandes monocultivos (principalmente soja) en forma directa, cultivos dentro de la región amazónica, e indirecta, por la expulsión hacia la Amazonía de otros productores. En Brasil, un importante porcentaje del parque de transporte ya se mueve con combustibles vegetales. Para producir los biocombustibles es necesario incrementar el área de producción de cultivos como la soja o la caña de azúcar. Si se quisiera producir la materia prima necesaria para sustituir el 45 por ciento del consumo de combustible del sector transporte brasileño, se necesitarían 224 millones de hectáreas, el total de tierras cultivadas hoy en ese país. De otro lado, los cultivos de coca y la lucha contra los mismos son un factor de deforestación amazónica en Perú, Bolivia y Colombia. En Perú hay estudios que estiman que los cultivos de coca son responsables del veinticuatro por ciento de la deforestación en la Amazonía peruana (Garnica 2001). En Colombia es imposible hablar de deforestación amazónica sin referirse a los cultivos de coca y al Plan Colombia que combate los mismos por medio de fumigaciones aéreas de glifosato.

d) Energía

En Brasil, existe la política de transformación de varias usinas de gas natural a biocombustibles, así como convertirse en un gran productor de biocombustibles. Además se han anunciado importantes inversiones extranjeras en ese sector (la empresa India Bajaj Hindusthan Ltd, la mayor productora de azúcar de India, anunció quinientos millones de dólares en la industria del azúcar; el grupo Sperafico prevee invertir unos cuarenta millones de euros en una usina de biodiesel en el municipio de Diamantino). Existen además diversos proyectos de generación de energía hidroeléctrica en la Amazonía, cuyo impacto social y ambiental incluye la desaparición de un área importante de selva por el lago de inundación. Este

conjunto de megaproyectos prevé la creación de diez Vías "de integración y de desarrollo adaptados" de los cuales cuatro comprometen la región amazónica y cinco realizarán la conexión entre el océano Pacífico y el Atlántico. La mayor parte de estos ejes estarán interconectados.

- **Parámetros de decisión de los agentes**

- a) **Inseguridad de tenencia**

Influye en las expectativas que tiene el usuario sobre el uso futuro del bosque. Personas con un derecho de acceso o de tenencia definida, pero temporal o sujeta a cambios políticos, procuran el máximo beneficio posible del bosque dentro del tiempo que les fue asignado. Asimismo, si este tiempo no está bien definido tienden a procurar el máximo beneficio dentro del corto y mediano plazo (hasta cinco años). En suma, los agentes que dedican a la extracción de madera en terrenos cuya condición de tenencia no está clara o cuyo uso es abierto a todo el público, generalmente no se preocupan por lo que pasará con este bosque una vez que la madera es extraída.

- b) **Otros sistemas productivos son o parecen más rentables**

En general, el buen manejo deja menos ganancias por año a una empresa maderera que la tala convencional, principalmente por las restricciones de corta (Maginnis y otros, 1998). Por otra parte, para el propietario de la tierra forestal la opción de cambio de uso para dedicar su terreno a actividades como la ganadería o agricultura, suele parecer más atractiva que el manejo forestal. Aunque se ha documentado que los suelos deforestados no son aptos para este tipo de uso, los propietarios no ven en el manejo forestal como una actividad viable para satisfacer sus intereses o, en algunos casos, necesitan de ingresos más continuos que les puede ofrecer el manejo forestal para poder subsistir.

- c) **No todos los beneficios del manejo son para el usufructuario del bosque**

Para entender las decisiones del propietario o usufructuario del bosque debe tomarse en cuenta que, generalmente, no todos los beneficios del buen manejo forestal y la consecuente conservación del bosque son considerados. En gran parte esto se debe a que varios actores involucrados reciben diferentes beneficios, pero la mayor parte de los costos adicionales recaen sobre los dueños y usuarios de los bosques. Por ejemplo, la función de mitigación del cambio climático beneficia principalmente a la comunidad internacional (Pedroni y Camino 2001), pero el costo de oportunidad por no cambiar el uso de la tierra recae sólo sobre el propietario, para quien los beneficios de la mitigación del cambio climático solo resultarían financieramente atractivos si recibiera una compensación monetaria equivalente o mayor a la diferencia de ingresos; por ejemplo, entre la ganadería y el manejo del bosque.

d) Desconocimiento del bosque como sistema productivo

La decisión de eliminar el bosque muchas veces obedece a la falta de información sobre las oportunidades que ofrece su manejo, en contraposición a su conversión en áreas agropecuarias. Muchos de quienes promueven el cambio de uso sólo conocen sistemas de producción agropecuarios y ven la madera del bosque como un recurso no renovable que hay que aprovechar una vez por medio de la tala rasa, y así preparar el terreno para su cultivo, y muchas veces ni siquiera les interesa aprovecharla, solo quemar el recurso.

• Variables de macro nivel y políticas instrumentales

a) Demográficos

Para Rudel (2005), el impacto directo de la población rural en los bosques tropicales parece haberse estabilizado, y aún podría haber disminuido en ciertas áreas. Aunque muchas naciones tropicales todavía presenta altas tasas de crecimiento poblacional, la tendencia de la urbanización en las naciones en desarrollo (excepto en Sub-Saharan Africa) significa que las poblaciones rurales están creciendo mas

lento, y en algunas naciones están empezando a declinar. La popularidad de los programas de *large-scale frontier-colonization* han disminuido en varios países. Si las tendencias se mantienen, podrían aliviar algunas presiones sobre los bosques de la agricultura de pequeña escala, cazadores y recolección de leña.

b) Políticas gubernamentales y los Acuerdos internacionales

Los subsidios masivos de parte del gobierno de Estados Unidos para el etanol de maíz están actualmente creando distorsiones en el mercado al promover la deforestación en la Amazonía. De otro lado, según Nepstad y Campos (2006), recientemente los mercados comerciales están exigiendo mayor legalidad y una mejor administración para la cadena entera de la producción de carne y granos provenientes de la Amazonía, con lo cual se generan incentivos para la conservación del bosque tropical.

Asimismo, en la mayoría de países amazónicos existen regimenes de concesiones forestales o propiedad privada que se rigen de Acuerdo con normas de manejo forestal sostenible. En Bolivia, por ejemplo, existen 2 millones de hectáreas de bosques certificados; y en Brasil alcanzan los 1,8 millones de hectáreas. Sin embargo, también se puede observar que la falta de supervisión y control ocasiona que se den casos de prácticas forestales no sostenibles, terreno en el cual los pequeños extractores forestales ilegales son los que generan los impactos negativos más perniciosos en el bosque amazónico, en la medida en que el control sobre su actividad es muy difícil de aplicar.

c) La tala ilegal

Representa desincentivos para aquellos países, propietarios o empresas forestales que han decidido invertir en gestión sostenible de sus recursos forestales, y no son recompensados por el mercado con un mejor precio debido a la sobreoferta de madera barata pero ilegalmente extraída. Esta es una situación alarmante en países amazónicos, donde en ocasiones, no existe capacidad de control y supervisión por

parte de las autoridades. En 2005 en el Perú, según cifras de Inrena y la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal, se estimó que anualmente son extraídos más de 221.000 m³ de madera ilegal, es decir, 15% de la producción nacional, lo que equivale a US\$ 44,5 millones (Banco Mundial 2006).

d) La exigencia de la certificación del Consejo de Manejo Forestal

La certificación del Consejo de Manejo Forestal (FSC, por sus siglas en inglés) para el comercio internacional de productos de la madera es el principal incentivo para la desaparición de la tala ilegal. Sin embargo, aproximadamente 70% de la madera de la Amazonía se destina al mercado interno (Rodríguez 1995), aunque en Perú, debido al cambio en el régimen de uso de los bosques de producción, se ha evidenciado durante los últimos años tendencias crecientes en el volumen y valor exportado, que pasó de US\$ 45,3 millones en 1997 a US\$ 169 millones en 2005 (Banco Mundial 2006).

e) Condiciones de mercado

La demanda creciente por productos alimenticios e insumos para la industria agroalimentaria, han incentivado la producción de monocultivos. Los mercados dinámicos y de gran tamaño, como Estados Unidos, China, Europa y Japón, favorecen el desarrollo de cultivos en grandes áreas de la Amazonía. La región tiene ventajas competitivas para participar en dichos mercados debido a los subsidios a los combustibles, al reducido costo de la mano de obra, al relativamente reducido valor de la tierra y a las exoneraciones tributarias (Killeen y Da Fonseca 2006).

La demanda creciente por los biocombustibles (etanol, biodiésel, entre otros) también aumenta la presión sobre el bosque del trópico húmedo, especialmente si los esquemas de producción se sustentan en especies adaptadas al clima y los suelos tropicales, tales como la palma aceitera, la caña de azúcar y el pasto *grass* elefante (Killeen y Da Fonseca 2006).

f) Sistemas agroproductivos sostenibles

El Estado promueve el desarrollo de sistemas agroproductivos sostenibles brindando financiamiento y asistencia técnica, y facilidades para mejorar el acceso a mercados alternativos (*fair trade*, mercados ecológicos, etc.). El sector privado también ha invertido en el desarrollo productivo amazónico, con un criterio de sostenibilidad y atendiendo las exigencias de mercados especializados. Un ejemplo de ello es la producción creciente de café orgánico. Tradicionalmente el café ha sido un producto importante de exportación para países como Colombia, Ecuador y Perú.

• Diferencias nacionales de la regulación ambiental

Sobre la política ambiental en la Amazonía, PNUND (2009) señala que a nivel ecosistémico no existe una institucionalidad ambiental ni una autoridad común. La mayoría de países tienen un ministerio encargado de las políticas ambientales. Asimismo, en la estructura de la mayoría de los ministerios existe un comité o consejo nacional, como órgano consultivo o multisectorial, que puede ser muy complejo en su estructura, como en el caso de Brasil. En todos los países amazónicos, la constitución política incluye al derecho a un medio ambiente sano. Además, cuentan con sistemas nacionales ambientales que organizan las competencias y funciones entre los diversos niveles de gestión ambiental. Por ejemplo, Colombia cuenta con el Sistema Nacional Ambiental (SINA).

Respecto al manejo de los recursos de la Amazonía, todos los países cuentan con órganos o institutos especializados. Sin embargo, no en todos los casos las funciones son las mismas; es decir, algunos realizan exclusivamente acciones de monitoreo y control, en tanto que otros deciden e implementan políticas específicas para el área amazónica nacional. Muy pocos países establecen prioridades de política. Por ejemplo, existe dificultad de integrar las prioridades ambientales a los planes de desarrollo nacional. Brasil es una excepción, dado que cuenta con el Plan de la Amazonía Sostenible, integrado al Plan de Desarrollo Nacional. Colombia ha hecho también esfuerzos de integración.

A nivel internacional, los países de la región son signatarios de los Acuerdos multilaterales ambientales⁵⁷ (AMUMAS), y sus legislaciones ambientales se basan en dichos principios. Respecto a temas ambientales de importancia subregional se tiene el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Empero, la implementación de los Acuerdos internacionales responden principalmente a la dinámica institucional y económica de cada país.

En general, existe un cuerpo normativo ambiental bastante profuso (Fontaine, Van Vliet y Pasquis 2007). En diversos países de la región existen conflictos de competencias o indefinición de las mismas, y poca coordinación entre las diversas instancias del sector público, lo que dificulta aun más la aplicación de las normas.

Las inversiones se han dejado de lado a la Amazonía, una excepción es Brasil, que a través del Ministerio Extraordinario de Asuntos Estratégicos tiene a su cargo la supervisión de la implementación del Plan Amazonía Sustentable (PAS). La tendencia actual en los países es hacia la descentralización de la gestión del Estado, un ejemplo de este proceso es el Consejo Interregional de la Amazonía (CIAM) en Perú. Asimismo, se han creado mecanismos que promueven participación ciudadana como los presupuestos participativos, las audiencias públicas para revisar los estudios de impacto ambiental.

Dentro de los instrumentos de política que se utilizan en la región amazónica, incluyen aquellos de carácter preventivo, como el ordenamiento territorial del suelo llamado en algunos países *zonificación ecológica económica (ZEE)* o *planes de ordenamiento territorial*. Otro instrumento preventivo es el estudio de impacto ambiental (EIA). En algunos países, como Brasil, los EIA están siendo requeridos para todo tipo de actividades y son obligatorios.

⁵⁷ El Convenio Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto; el Convenio sobre Diversidad Biológica; el Convenio Internacional de Maderas Tropicales; el Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies en Peligro de Extinción; el Convenio Ramsar sobre Humedales; el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad y el Acuerdo No Vinculante sobre Bosques.

Los instrumentos de política más utilizados por las autoridades amazónicas son aquellos denominados de *control* como las auditorías, fiscalización y sanciones, cuando el caso lo amerita, y por ello requieren del desarrollo de sistemas de monitoreo y supervisión. En Brasil, el Proyecto de Monitoreo de la Deforestación en la Amazonía Legal (Prodes) del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE) es uno de los más avanzados del mundo para el monitoreo de la deforestación en tiempo real (Kintisch 2007). En contraste, los demás países de la región no cuentan con sistemas de monitoreo de este tipo

Existen también instrumentos de restauración, como los programas de adecuación ambiental (Perú), los planes de descontaminación (Colombia), los seguros ambientales (Brasil), entre otros. Estos instrumentos son usados mayoritariamente en actividades mineras, actividades petroleras, hidroeléctricas y carreteras, cuando los impactos de la degradación ambiental se hacen visibles.

Las unidades de conservación⁵⁸ para la protección de los bosques, flora y fauna son reconocidas como una de las estrategias más eficaces para combatir el avance de la deforestación y explotación de madera ilegal y han sido ampliamente utilizadas en los países amazónicos. Algunos países poseen unidades de conservación para la producción sustentable de madera y para la protección integral de la biodiversidad.

Otro tipo de instrumento de gestión ambiental de reciente desarrollo son los instrumentos financieros ambientales. Muchos países han creado fondos de financiamiento para la implementación de programas ambientales y fondos para las áreas naturales protegidas. En algunos casos, existen fondos sectoriales que son canalizados para la conservación del medio ambiente. Otro ejemplo relacionado con

⁵⁸ En un estudio comparativo sobre la Amazonía Andina realizada en el 2005 en el estudio "La política forestal en la Amazonía andina. Estudios de casos: Bolivia, Ecuador y Perú, señala que en términos absolutos y relativos, el Ecuador lleva la delantera en cuanto a la delimitación de Áreas Naturales Protegidas con el 43% de su territorio; Bolivia considera como tales el 14% de su superficie; mientras que el Perú protege.

los bosques es el mercado de carbono, a través del cual se comercializa, aunque de manera limitada, la captura de CO₂; es decir, el servicio ambiental que genera el bosque.

Existen instrumentos económicos que no son utilizados de manera generalizada, pero que tienen muchas posibilidades de desarrollo, como las concesiones, que implican la asignación de un derecho de uso por un tiempo determinado y según condiciones de especies específicas, y que se han aplicado con relativo éxito en la gestión de bosques y biodiversidad. Asimismo, instrumentos económicos para la toma de decisiones, como métodos de valoración de los recursos naturales y del ambiente, costos evitados, costo eficiencia, entre otros, son utilizados por decisores públicos cada vez con mayor frecuencia.

Por último, la utilización de los métodos no tradicionales que se centran en el potencial para generar ingresos a partir de servicios ambientales, para subvencionar un crecimiento económico que evite la deforestación y recompense la conservación, es un instrumento que recientemente está siendo tomado en cuenta en algunos países (Killeen 2007).

6.3 Medidas regionales sobre comercio y medio ambiente

No solo en la comunidad multilateral se viene debatiendo los temas de comercio y medio ambiente, sino que también a nivel regional. Por ejemplo, en Sudamérica se pueden identificar tres iniciativas regionales en el tratamiento del tema ambiental: (i) la coordinación andina; (ii) el Mercado Común del Sur; y (iii) la cooperación amazónica.

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) viene diseñando líneas de acción sobre el comercio para el desarrollo sostenible. Los países Miembros han convenido la necesidad de establecer un diálogo con las autoridades comerciales y ambientales, de manera de concretar una relación de mutuo beneficio en la cual se apoyen los

objetivos del desarrollo sostenible. En este sentido, se ha propuesto dos temas: (i) brindar apoyo técnico respecto a la temática ambiental a los grupos técnicos de negociación responsables de la puesta en vigencia del mercado común andino y de la elaboración de una estrategia comunitaria frente al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); y (ii) apoyar la iniciativa Biocomercio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) a través del programa conjunto UNCTAD, CAN y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Del mismo modo, los países andinos observan que las posiciones conjuntas en los distintos foros ambientales internacionales permiten incrementar el acceso a la cooperación técnica y financiera internacional. Se han propuesto: (i) fortalecer el diálogo y la cooperación subregional con miras a la formulación de posiciones comunes y coordinadas ante los foros internacionales ambientales y de desarrollo sostenible; e (ii) iniciar el posicionamiento común andino ante la Cumbre de Río, la Convención sobre Diversidad Biológica, el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques. La Secretaría General de la CAN considera indispensable fortalecer la participación, la institucionalidad y la legislación regional y al mismo tiempo desarrollar la capacidad para acceder a la información, la asistencia técnica y financiera necesaria para propiciar Acuerdos y ejecutar acciones tendientes al desarrollo regional sostenible.

Otro bloque regional comercial de la región es el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el cual incluye el tema ambiental como un componente de su política comercial. El tema ambiental en el MERCOSUR está integrado en el preámbulo del Tratado de Asunción, destacando que el objetivo de la integración y el desarrollo económico debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles y la preservación del medio ambiente. La integración más explícita del tema ambiental se da durante la Segunda Cumbre Presidencial del MERCOSUR (Las Leñas, 1992) donde se resolvió crear una Reunión Especializada en Medio Ambiente (REMA). La REMA analiza las normas vigentes y propone

recomendaciones al Grupo Mercado Común sobre las acciones que considere necesarias a los objetivos de preservación ambiental.

En agosto de 1994, el MERCOSUR aprobó una propuesta de la REMA que contenía las directrices básicas de la política ambiental: (i) la armonización de las legislaciones; (ii) asegurar condiciones equitativas de competitividad entre los Estados partes a través de la inclusión del costo ambiental en el costo total de los procesos productivos; (iv) asegurar la sostenibilidad de los recursos naturales renovables; y finalmente, promover el fortalecimiento de las instituciones para la gestión ambiental. Posteriormente, la REMA se transformó en el Subgrupo de Trabajo N° 6 de Medio Ambiente (SGT6) como resultado de la Declaración de Taranco. El objetivo general del SGT6 consiste en formular estrategias y directrices que garanticen la protección del medio ambiente en un contexto de libre comercio y consolidación de unión aduanera.

Finalmente, también existen iniciativas de políticas internacionales de cooperación en el ámbito de la Amazonía. Por ejemplo, el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) busca guiar y ejecutar el desarrollo sostenible de la región especialmente en la protección y uso sostenible de los recursos forestales. Los países acuerdan coordinar posiciones sobre la propiedad intelectual y proteger los conocimientos tradicionales sobre sus recursos biogenéticos, impulsar la ratificación del Protocolo de Bioseguridad, y establecer sinergias entre el convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y otras convenciones internacionales relativas al medio ambiente y recursos naturales renovables. Así, en el 2004, la Secretaría General de la Comunidad Andina y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) suscribieron un Memorando de entendimiento para iniciar un programa de trabajo conjunto en el área de los recursos hídricos, bosques y biodiversidad, y promover acciones concretas para impulsar el biocomercio y combatir la biopiratería⁵⁹.

⁵⁹ Es una Iniciativa Andino Amazónica que tiene como objetivo principal el prevenir el uso ilegal de recursos genéticos y conocimientos tradicionales y fortalecer las capacidades nacionales y regionales para enfrentar la biopiratería, a través de la colaboración e interacción entre instituciones. Esto

Recuadro N° 03: Lineamientos de desarrollo sostenible en la Amazonía: una perspectiva de cooperación regional

En el informe PNUD (2009), se plantea elaborar una estrategia regional de gestión de los recursos naturales (bosques, biodiversidad, agua, entre otros), así como, armonizar las políticas ambientales en temas de relevancia regional. En esa línea, se propone el diseño de instrumentos para la gestión ambiental integrada, es decir, el ordenamiento territorial y los criterios para el desarrollo de evaluaciones de impacto ambiental y en general, evaluaciones ambientales estratégicas. Asimismo, se identifican tres líneas de trabajo: (i) conservación del bosque amazónico y cambio climático, (ii) manejo integrado de recursos hídricos, y (iii) manejo sostenible de la biodiversidad y servicios ambientales. También se considera importante, la elaboración de una estrategia conjunta de financiamiento.

De otro lado, el informe menciona que un elemento fundamental que acompaña la gestión de riesgos es el monitoreo ambiental sobre la base de indicadores. Dentro de la línea de acción de fortalecimiento de la institucionalidad ambiental amazónica, señala el fortalecimiento de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y los foros regionales que promuevan el diálogo, la participación de los diferentes actores de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión. A ese nivel, mencionan que es crucial viabilizar la coordinación, ejecución, monitoreo y la evaluación de los Acuerdos regionales adoptados. Así, se plantea reactivar y perfeccionar la Comisión Especial de Medio Ambiente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.

- **Construir una visión ambiental amazónica integrada y definir el papel de la región para el desarrollo nacional**

Elo permitirá tener una mejor comprensión de las interrelaciones entre los procesos económicos, sociales y político institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible y la mejora en la calidad de vida de la población regional.

La construcción de esta visión se logrará sobre la base de procesos de diálogo entre los diferentes actores amazónicos articulados con los diferentes niveles de gobierno. Este proceso enriquecerá los esfuerzos de los países amazónicos por establecer una visión ambiental integrada.

- **Armonizar las políticas ambientales en temas de relevancia regional**

Considerando las particularidades del ecosistema amazónico, cuyos patrones de funcionamiento trascienden las fronteras políticas, es necesario que las políticas públicas entre los países guarden cierta armonía. Para ello será necesario crear los mecanismos que permitan facilitar ese proceso, con el propósito de compartir las experiencias nacionales, las lecciones aprendidas, la tecnología desarrollada, y construir e implementar una agenda de

incluye la implementación efectiva de políticas y normas en materia de acceso a recursos genéticos y protección de conocimientos tradicionales. Desde el año 2004 la Iniciativa viene trabajando en la creación de redes y en la búsqueda de sinergias entre las acciones emprendidas por los países andinos amazónicos destinados a garantizar que el acceso a sus recursos genéticos y conocimientos tradicionales sean utilizados con su consentimiento y participación. En el año 2007 se inicia una segunda fase con la finalidad de profundizar en el fortalecimiento de las actuaciones de las instituciones públicas y privadas nacionales frente a potenciales casos de biopiratería.

trabajo conjunto o una estrategia regional de gestión de recursos naturales (bosques, biodiversidad, agua, entre otros), capitalizar las buenas prácticas desarrolladas, y generar sinergias en el manejo de temas ambientales prioritarios.

- **Diseñar e implementar instrumentos para la gestión ambiental integrada**

Reconociendo que los países han avanzado en el desarrollo e implementación de instrumentos para la gestión ambiental amazónica, es necesario sumar esfuerzos para trabajar instrumentos de ordenamiento territorial y criterios para el desarrollo de evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas. En este sentido, el intercambio de experiencias sobre los avances realizados en los respectivos países es una base para la discusión regional de estos temas. Además, cabe destacar que la implementación de estos instrumentos de manera armonizada se convierte en un elemento estratégico para la planificación del desarrollo amazónico con una perspectiva regional.

- **Diseñar e implementar estrategias regionales que permitan el aprovechamiento sostenible del ecosistema amazónico**

Considerando que los países amazónicos comparten diversos ecosistemas, es necesario tener estrategias conjuntas, o estrechamente coordinadas, de manejo integral de los bienes y servicios ecosistémicos. Al respecto, es necesario concentrar esfuerzos en tres líneas de trabajo: conservación del bosque amazónico y cambio climático; manejo integrado de recursos hídricos; y manejo sostenible de la biodiversidad y servicios ambientales, tomando en consideración los avances previos realizados. Adicionalmente, es importante compartir entre los actores las estrategias definidas, con la finalidad de comprometer su participación en la consecución de los objetivos planteados.

Para facilitar la implementación de estas estrategias es necesario elaborar, a su vez, una estrategia conjunta de financiamiento. Ello permitirá mejorar las capacidades técnicas nacionales, ejecutar las inversiones en marcos temporales compatibles en todos los países amazónicos, y ampliar los vínculos con la cooperación internacional.

- **Incorporar la gestión de riesgos en la agenda pública**

La heterogeneidad y complejidad de la Amazonía en un contexto de creciente vulnerabilidad frente a eventos climáticos, exige el diseño de políticas y medidas que incentiven la adaptación al cambio climático. Para ello, es necesario incorporar la gestión de riesgos como parte de la evaluación ambiental estratégica, en la definición de las estrategias de desarrollo amazónico. Esto permitirá evitar o reducir los costos asociados a la ocurrencia de desastres.

Un elemento fundamental que acompaña la gestión de riesgos es el monitoreo ambiental sobre la base de indicadores previamente definidos. El monitoreo permitirá también identificar fuentes de riesgo futuro que faciliten el funcionamiento de sistemas de alerta temprana.

- **Fortalecer la institucionalidad ambiental amazónica**

Es importante aprovechar adecuadamente los espacios existentes y las oportunidades de discusión y acción sobre temas ambientales prioritarios para la región. En este sentido, es fundamental fortalecer a la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y a otros foros regionales que promueven el diálogo entre autoridades nacionales, regionales, departamentales y/o locales, así como con expertos en los temas ambientales amazónicos prioritarios. También es necesario promover la participación de los diferentes actores de la sociedad civil en los procesos de toma de decisión.

- **Fortalecer los esfuerzos de generación y difusión de información ambiental en la región**

Considerando la importancia que tiene la producción científica y la generación de estadísticas en los países de la región para una adecuada gestión de los temas ambientales amazónicos, es importante sistematizar y articular los diversos esfuerzos en curso, con la finalidad de diseñar un sistema integrado de información, y, específicamente, de estadísticas ambientales. Asimismo, es necesario ampliar los vínculos de cooperación científico-tecnológica entre los países, con el propósito de elaborar y llevar a la práctica una agenda de investigación científica para la región, con énfasis en la investigación aplicada. Por otra parte, debe elaborarse una estrategia de difusión y comunicación sobre los temas ambientales prioritarios, considerando los diversos públicos objetivo (formuladores de política, sector empresarial, academia, ONG, público en general).

- **Promover estudios y acciones de valorización económica de servicios ambientales amazónicos**

La valoración de los servicios ambientales es un tema que permitirá unir esfuerzos regionales con la finalidad de reconocer el valor de los diversos servicios ecosistémicos que la Amazonia produce. Sobre dicha base será posible diseñar políticas e instrumentos de retribución que incentiven el aprovechamiento sostenible de los servicios ecosistémicos.

Para tal efecto, se puede aprovechar las redes universitarias existentes en la región, con las cuales identificar temas de común interés y modalidades de colaboración para el desarrollo de estudios de valoración económica en temas tales como agua y biodiversidad.

- **Diseñar un sistema de monitoreo y evaluación de impacto de las políticas, los programas y proyectos**

Con la finalidad de dar seguimiento a la implementación de la agenda ambiental amazónica, se requiere contar con un sistema de monitoreo que tenga definidos indicadores de desempeño para los diversos temas allí contemplados. Asimismo, es necesario evaluar periódicamente el cumplimiento de las metas sobre la base de indicadores preestablecidos. En este sentido, la implementación de un observatorio ambiental amazónico se constituye en una herramienta estratégica para la formulación de políticas e instrumentos de gestión.

Fuente: PNUD (2009)

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. A pesar de los esfuerzos internacionales por integrar los principios comerciales con los ambientales, las políticas de cooperación internacional y regional presentes en los Acuerdos comerciales multilaterales y ambientales no están contribuyendo con el manejo sostenible del bosque amazónico. En efecto, todavía es agenda pendiente lograr una mayor coherencia entre las políticas comerciales y ambientales tanto en el plano internacional, regional y nacional.
2. Es difícil llegar a consensos entre la OMC y el PNUMA. Se teme que al aceptar muchas de las disposiciones comerciales restrictivas incluidas en los Acuerdos ambientales multilaterales se de paso a otro tipo de actividades que favorezcan el proteccionismo en el ámbito de la OMC. Además, los responsables de la formulación de políticas comerciales estarían en capacidad de emitir juicios respecto a la legislación internacional sobre el medio ambiente.
3. Desde el ámbito de los Acuerdos comerciales multilaterales y ambientales internacionales, se identifican principalmente dos necesidades importantes: (i) ajuste de la apertura del comercio y fomento de la capacidad exportadora; y (ii) las necesidades relacionadas al cambio climático.
4. Las necesidades de ajuste de la apertura del comercio se pueden agrupar en aspectos microeconómicos y macroeconómicos. Los aspectos microeconómicos incluyen la capacitación de los trabajadores, implementación de redes de seguridad social y de subvenciones: asistencia técnica en asuntos relacionados con el comercio y creación de capacidades, superar restricciones del lado de la oferta para lo que se consideran asuntos como infraestructura relacionada con el

comercio (transporte y almacenamiento, comunicaciones, energía) y con la construcción del entorno para las capacidades productivas (servicios financieros y bancarios, negocios y otros servicios, agricultura, forestal, pesca, industria, minería, turismo). Por otra parte, los ajustes macroeconómicos incluyen desarrollar alternativas para abordar los problemas sobre la erosión de las preferencias arancelarias, las alteraciones de los ingresos fiscales, y el efecto de los precios internacionales sobre los alimentos como consecuencia de la apertura al comercio internacional.

5. Las necesidades de mitigación del cambio climático, pues a medida que se intensifique es probable que las consecuencias sean más serias y pongan en riesgo el logro de los objetivos de desarrollo económico, sociales y ambientales en América del Sur. Al respecto, dos temas son importantes: (i) difusión internacional de tecnologías seguras desde el punto de vista del medio ambiente así como los costes asociados con la implementación; y (ii) ayuda a los países en desarrollo para pagar los costes de eliminar las subvenciones a la energía de combustibles fósiles.

RECOMENDACIONES

1. Mejorar la coherencia entre las políticas de cooperación establecidas en los Acuerdos comerciales multilaterales y las políticas de cooperación del régimen ambiental internacional tanto en el plano regional y nacional. Se necesita considerar que los estándares ambientales aplicados por algunos países pueden ser inadecuados y de altos costos económicos y sociales e injustificables para los países en desarrollo.
2. Reforzar y priorizar la cooperación internacional y regional en la coordinación de políticas de facilitación del comercio internacional, libre acceso a ciencia básica y tecnología, y liberalización de los bienes y servicios ambientales.

3. Culminación de la Agenda de Desarrollo – Doha y fortalecer las políticas de cooperación presentes en el actual Programa de Ayuda para el Comercio en la identificación de las necesidades y prioridades de América del Sur y la Amazonía que tengan impacto en el desarrollo sostenible (ver anexo sobre los temas de desarrollo en la Ronda de Doha y el análisis del manejo sostenible del bosque amazónico).

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Antweiler, W., Copeland, B., and Taylor, M. 2001. Is free trade good for the environment? *The American Economic Review* 91(4):877-908.

Banco Mundial, 2000. *Desarrollo Rural*. Washington, DC 20433.

Barbier, Edward B. and Bulte, Erwin H., Introduction to the Symposium on Trade, Renewable Resources and Biodiversity. *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 48, pp. 883-890, 2004.

Barton, J., Maskus, K. 2006. Economic perspectives on a multilateral agreement on open access to basic science and technology. In: Evenett, S.J., Hoekman, B.M. (Eds.), *Economic Development and Multilateral Trade Cooperation*. Palgrave/MacMillan and The World Bank, Washington, DC/London.

Baumol, William J, 1971. *Environmental Protection, International Spillovers, and Trade*, Stockholm: Almqvist & Wicksell.

Birnie, P.W. y Boyle, A.E. 1992. *International law and the environment*. Nueva York, Estados Unidos, Oxford University Press.

Birdsall, Nancy and Wheeler, David (1992): "Trade Policy and Industrial Pollution in Latin America: Where are the Pollution Havens?", *International Trade and the Environment*, P.Low, editor, World Bank Discussion Papers no.159.

Brander, James A., and M. Scott Taylor, 1995. "International Trade and Open Access Renewable Resources: The Small Open Economy Case," *Canadian Journal of Economics* 30, 526-52.

Bruce, John W. and Mearns, Robin. 2002. *Natural resource management and land policy in developing countries :Lessons learned and new challenges for the World Bank*. Issue paper no. 115.

Butler, Rhett A. and Laurance, William F.. *New strategies for conserving tropical forests*. *Trends in Ecology & Evolution*, Volume 23, Issue 9, 469-472, 1 September 2008.

Bustos, P. (2004), "Trade Liberalization, Exports and Technology Upgrading: Evidence on the Impact of MERCOSUR on Argentinean Firms", *Ph.D. thesis*, Harvard University.

CEPAL.2005. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2005*. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.

CEPAL.2009. *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.

CEPAL.2010. *Espacios de convergencia y de cooperación regional*. Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe. Riviera Maya (México). 22 y 23 de febrero de 2010.

Copeland, B.,and S. Taylor. 1994. North-South trade and the environment. *Quarterly Journal of Economics* 109(3): 755-787.

Copeland, Brian R. and Taylor, M. Scott. 2003. Trade and the Environment: Theory and Evidence. Princeton Series in International Economics. G. Grossman and P-O. Gourinchas (Series Eds.). Princeton University Press, Princeton, NJ. 295 pp.

Correa, Carlos María. 2010. Comercio internacional : del GATT a la OMC : disciplinas y solución de controversias. Buenos Aires : Eudeba. 849 p.

Charpentier, Silvia. Comercio exterior y política ambiental en el Perú. Lima :CONFIEP, 1997. 245 p.

Chichilnisky, G. 1994. North-South trade and the global environment. American Economic Review 84(4):851-874.

Dupuy, J. 2008. Los Acuerdos internacionales en materia de inversión. PUCP. Ius inter gentes - Año 5, no. 5 (Set. 2008). p. 48-58.

Fairlie, Alan y García, Jaime. 2006. Sudamerica: bienes y servicios ambientales en las negociaciones internacionales. En: Red Latinoamericana de Política Comercial y el International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD).

Fredrikson, P.G. 1998. Chapter 1. Trade, global policy, and the environment: New evidence and background issues. In P.G. Fredriksson (ed.) Trade, Global Policy, and the Environment. World Bank Discussion Paper N°. 402. The World Bank, Washington, D.C. pp 1-12.

FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2005). *Comercio Internacional Agrícola, Seguridad Alimentaria y Pobreza*. Italia, Roma.

FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2010). *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010: principales resultados*. Italia, Roma. Disponible en: <http://foris.fao.org/static/data/fra2010/KeyFindings-es.pdf>

Grossman, Gene M. and Krueger, Alan B. "Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement," in Peter M. Garber, ed., *The U.S.–Mexico free trade agreement*. Cambridge, MA: MIT Press, 1993, pp. 13–56.

Grossman, Gene M. and Krueger, Alan B. "Economic Growth and the Environment." *Quarterly Journal of Economics*, May 1995, 110(2), pp. 353–77.

Grossman, Gene M. and Krueger, Alan B. "Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement," in Peter M. Garber, ed., *The U.S.–Mexico free trade agreement*. Cambridge, MA: MIT Press, 1993, pp. 13–56.

Guevara, E. El tema ambiental en los Acuerdos de libre comercio: a propósito del Acuerdo de promoción comercial con los Estados Unidos de América. Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), PUCP. *Agenda internacional -- Año 13, no. 24 (2007)*. p. 161-177.

Larsen B. y E. Strukova (2005) "Perú Cost or environmental damage: a socioeconomic and environmental health risk assessment". Background Report for "Country Environmental Assessment", World Bank, Washington, D.C.

Markusen, J. R, 1975, "International Externalities and Optimal Tax Structures", *Journal of International Economics* 5:15-29.

McGuire, M. C., 1982. "Regulation, Factor Rewards, and International Trade". *Journal of Public Economics*. 17:335-54.

Mindreau, Manuel. 2005. *Del GATT a la OMC (1947-2005): la economía política internacional del sistema multilateral de comercio*. Lima: Universidad del Pacífico. Centro de Investigación. 465 p.

Murillo Rodríguez, Carlos. La Cooperación Ambiental en los Tratados de Libre Comercio. México: CEPAL, 2008. 98p.

Monteagudo, M. 2007. Apuntes para el entendimiento de la evolución del derecho internacional de la inversión extranjera: de la emergencia a la liberalización. *Agenda internacional*, PUCP - Año 13, no. 24 (2007). p. 197-215.

Nordstöm, H. and S. Vaughan. 1999. *Special Studies 2: Trade and Environment*. World Trade Organization Publications, Geneva. pp. 100.

Organización Mundial del Comercio (OMC). En: <http://www.wto.org/indexsp.htm>

Ozden, Caglar & Reinhardt, Eric, 2003. "The perversity of preferences : GSP and developing country trade policies, 1976 - 2000," Policy Research Working Paper Series 2955, The World Bank. Available in: <http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/2955.html>

Pethig, R., 1976, "Pollution, Welfare, and Environmental Policy in the Theory of Comparative Advantage". *Journal of Environmental Economics and Management* 2:160-9.

Programa de las Naciones Unidas, Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y la Universidad Pacífico. 2009. *Perspectivas del Medio Ambiente en la Amazonía*.

Prowse, S and Higgins, Kate. 2009. Trade, growth and poverty: making Aid for Trade work for inclusive growth and poverty reduction. Working Paper 313. Overseas Development Institute.

Rauscher, M., 1997. *International trade, factor movements and the environment*. Oxford University Press.

Rudel, T. K. 2005. Changing agents of deforestation: from state-initiated to enterprise driven processes, 1970-2000. *Land Use Policy* 24: 35-41.

Sachs, Jeffrey and Wing, Thye. 1997. *Chinese Economic Growth: Explanations and the tasks ahead*. Joint Economic Committee, *China's Economic Future: Challenges to Us Policy*. M. E. Sharpe, USA.

Sands, P., *Principles of international environmental law*, Manchester University Press, Manchester, 1994, p. 8.

Shatz, H. 2001. *Expanding Foreign Direct Investment in the Andean Countries*. Center for International Development at Harvard University. Working Paper No. 64.

Smulders, Sjak & Van Soest, Daan & Withagen, Cees, 2004. "International trade, species diversity, and habitat conservation," *Journal of Environmental Economics and Management*, Elsevier, vol. 48(2), pages 891-910, September.

Southgate, Douglas y Elgeren, Jorge. 2003. "Instituciones y sostenibilidad: temas ambientales en la Amazonía andina. En: Aramburu, Carlos y Bedoya, Eduardo, ed., *Amazonía: Procesos Demográficos y Ambientales*. Consorcio de Investigación Económica y Social.

Stiglitz, J. y Charlton, A. 2006. *Aid for Trade, A report for the Commonwealth Secretariat*. March, 2006.

Stiglitz, J. y Charlton, A. 2005. *Fair trade for all : how trade can promote development* / Andrew Charlton. Oxford : Oxford University Press. 315 p.

Turner, James A. 2004. *Trade Liberalization and Forest Resources: A Global Modeling Approach*. A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements

for the degree of Doctor of Philosophy (Forestry) at the University of Wisconsin-Madison. Department of Forest Ecology and Management, University of Wisconsin – Madison. 326 pp.

Trujillo, V. 2007. El tratamiento internacional de las políticas de desarrollo económico en el ámbito de las inversiones. *Agenda internacional*, PUCP -- Año 13, no. 24 (2007). p. 217-255.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). 2004. Informe sobre los países menos adelantados.

Valenzuela, M. 1994. *“Aspectos Sociales de los Proyectos de Desarrollo de Conservación de Suelos y Manejo de Recursos Naturales”*. Seminario Permanente de Investigación Agraria. Lima.

ANEXOS

9.1 Perspectiva económica de relación entre comercio internacional y medio ambiente

• Investigación sobre comercio y medio ambiente

Es común analizar el impacto de la liberalización del comercio en el medio ambiente en términos de los efectos composición, escala y técnico (Nordstrom y Vaughan, 1999).

a. Efecto escala

Si el volumen del comercio y de las inversiones aumenta, ello causará una expansión de las actividades económicas, y si la naturaleza de estas actividades permanecen constantes, el volumen total de la carga⁶⁰ de contaminación que el ecosistema debe soportar también crecerá.

b. Efecto composición

Se refiere a los cambios en la estructura productiva sectorial como consecuencia de las reformas. Es decir, con la apertura de las economías y los cambios institucionales de la liberalización, los países tienden a reasignar sus recursos en función de sus ventajas comparativas, con lo cual tienden a especializarse en sectores que pueden tener mayor o menor incidencia sobre el medio ambiente.

c. Efecto progreso técnico

Está muy vinculado con la intensidad ambiental o el volumen de contaminación por unidad producida. La disminución de la contaminación puede producirse de dos

⁶⁰ La capacidad de carga se define como la carga máxima que la humanidad puede imponer de modo sostenible al medio ambiente antes de que este sea incapaz de sostener y alimentar la actividad humana. Cuando se trata de recursos renovables esta expresión designa el rendimiento máximo que se puede obtener indefinidamente sin poner en peligro el capital futuro de cada recurso.

formas. En primer lugar, la liberalización del comercio aumentará la disponibilidad y reducirá el costo de las mercancías, los servicios y las tecnologías inocuas para el medio ambiente. Asimismo, las mayores oportunidades de acceso a los mercados pueden incentivar a los exportadores a desarrollar nuevos productos, servicios y tecnologías para mitigar la contaminación ambiental. En segundo lugar, el aumento en los ingresos generado por el comercio internacional puede tener impacto en las preferencias de la sociedad para una mayor calidad ambiental.

Es importante notar, que los tres efectos inciden sobre el medio ambiente en distintos sentidos. Los efectos de escala y técnico tienden a funcionar en direcciones opuestas y el efecto composición depende de la ventaja comparativa de los países; por tanto, el impacto global del comercio en el medio ambiente no se puede determinar con antelación; ello dependerá de la magnitud o intensidad de cada uno de los tres efectos. De otro lado, el efecto técnico es el principal mecanismo por el cual la apertura del comercio puede ayudar a mitigar la contaminación; en ese contexto, el tema de la liberalización el comercio de mercancías y servicios ambientales es importante.

Los primeros en investigar la importancia empírica de los efectos del comercio internacional en el medio ambiente fueron Grossman y Krueger (1993). Sin embargo, el primer modelo teórico que aclaró los conceptos de efecto escala, composición y técnico fue desarrollado por Copeland y Taylor (1994), quienes usaron esta descomposición para examinar cómo la liberalización comercial a través del crecimiento exógeno en la capacidad de producción (debido al aumento del ingreso inducido por los crecimientos de escala) y las transferencias internacionales (redistribución del ingreso mundial) inciden en los niveles de contaminación.

La premisa fundamental del modelo es que el efecto ingreso determina el impacto del efecto técnico y composición de la producción. El estudio muestra que el incremento en la actividad económica *per se* no necesariamente disminuye la calidad ambiental debido a que el efecto ingreso crea incentivos en la adopción de

técnicas limpias en la producción. Sin embargo, esta conclusión no es del todo afirmativo en una economía abierta, pues la apertura a mercados internacionales altera la manera en cómo el efecto ingreso determina los niveles de contaminación. Por ejemplo, el crecimiento en los países con mayor poder adquisitivo puede incrementar la contaminación, mientras que el crecimiento en los países más pobres puede tener efecto contrario.

Asimismo, el libre comercio y el crecimiento económico al incrementar los ingresos reales cambian la composición nacional de la producción alterando el nivel de la contaminación entre los países. Finalmente, argumentan que si el patrón del comercio es originado solamente por diferencias en la política ambiental, entonces el comercio internacional impacta negativamente sobre el medio ambiente en términos agregados.

De otro lado, el trabajo que trata de desenredar la relación empírica entre la apertura a los mercados internacionales y el nivel de contaminación corresponde a Antweiler y otros (2001), quienes establecen un modelo teórico explícito para la estimación separada de las elasticidades del efecto escala, composición y técnico, así como una metodología para cuantificar el impacto ambiental neto del libre comercio. Los resultados del estudio contrastan con los presentados por el estudio de Grossman y Krueger (1993) sobre la incidencia ambiental del NAFTA, es decir, el efecto ingreso parece ser estadísticamente y económicamente significativo; y el efecto composición, como resultado del comercio inducido, no es originado por las diferencias en la regulación ambiental.

Adicionalmente, también concuerdan con los resultados respecto al grupo de estudios liderado por Tobey (1990) sobre costos ambientales y comercio internacional, es decir, las medidas ambientales estrictas tienen poco efecto sobre el flujo comercial, conclusión opuesta a lo aportado por la hipótesis de *pollution haven* que postula que el comercio de los productos *sucios* principalmente responden a las diferencias de la efectividad de las políticas ambientales en los países. Sin embargo,

los autores señalan que una posible explicación puede deberse a que existen otros factores que estarían compensando los costos de una regulación ambiental estricta en las economías desarrolladas. Finalmente, respecto al estudio liderado por Yeat (1992) y Lucas (1992) sobre la dinámica de la intensidad de la contaminación de las exportaciones relacionado al nivel de desarrollo económico, ingreso y especialización del comercio, los autores señalan que estos estudios no explican por qué existen tales tendencias.

En conclusión, el principal resultado de los estudios mencionados es que los efectos ambientales del libre comercio son ambiguos debido a las fuerzas conflictivas entre los efectos composición, escala y técnico (Grossman y Krueger, 1995; Fredrikson, 1998; Nordstrom y Vaughan, 1999). Fredrikson (1998) sintetiza esta idea: "El impacto final del libre comercio es ambiguo. Una cuantificación de la magnitud relativa de estos efectos (composición, escala y técnica) y de su impacto final, es por lo tanto, útil para comprender el rango de la relativa importancia de los tres efectos en diferentes países." Asimismo, Antweiler y otros (2001) señalan que esta ambigüedad se debe a la falta de un enfoque teórico más completo sobre el tema de comercio y medio ambiente, el cual es la principal contribución de estos autores; y se recoge y desarrolla de una manera mas detallada en Copeland y Scott (2003).

Un segundo resultado es que en el tema de comercio y medio ambiente existen dos hipótesis dominantes sobre las ventajas comparativas. La primera es la disponibilidad de factores, y la segunda es la hipótesis de *pollution haven* (Nordstrom y Vaughan, 1999). Estos determinan la dirección en que el comercio induce en el efecto composición de un país. Ambas hipótesis concuerdan en que el comercio tendrá consecuencias ambientales; sin embargo, se diferencian en cómo son distribuidas, pero no explican las consecuencias de esa distribución. El reciente trabajo desarrollado por Antweiler y otros (2001) estimó la relativa preponderancia de los dos motivos del comercio, encontrando evidencia en la hipótesis de la disponibilidad de los factores como determinante de la ventaja comparativa. Sin embargo, recomiendan incluir las diferencias de las políticas ambientales.

Adicionalmente, los autores encuentran que la liberalización del comercio genera incrementos de escala aumentando el nivel de contaminación, pero que la magnitud de este efecto está compensada por los beneficios ambientales de los efectos técnicos de la producción. Respecto al efecto composición, encontraron que la apertura *per se* no debería estar relacionado con alguna manera sistemática de emisiones. Finalmente, el efecto composición se predice en una magnitud relativamente pequeña. Después de todo, los autores concluyen que el libre comercio tiene efectos beneficiosos en el medio ambiente.

- **Investigación sobre comercio y recursos naturales**

Gran parte de las investigaciones sobre comercio y medio ambiente se han centrado en los efectos de la contaminación del libre comercio. Los trabajos teóricos de Chichilnisky (1994) y Brander y Taylor (1997, 1998) son excepciones. Ambos analizaron los efectos del libre comercio sobre los recursos naturales entre regiones con diferentes estructuras de derechos de propiedad. Por ejemplo, Chichilnisky (1994) desarrolla un modelo teórico de equilibrio general que busca responder preguntas de interés político tales como el rol de las políticas comerciales y el manejo sostenible de los recursos (por ejemplo, ¿por qué los países en desarrollo tienden a especializarse en la exportación de productos que agotan sus recursos naturales?, ¿los países en desarrollo tienen ventaja comparativa en las industrias sucias o ambientalmente sensibles? y si lo es, ¿la eficiencia establece que esta ventaja debe ser explotado?, ¿es posible proteger los recursos sin interferir en el libre mercado?, ¿las políticas comerciales basadas en la ventaja comparativa son compatibles con la preservación del medio ambiente?).

Chichilnisky (1994) señala que los patrones del comercio internacional de recursos naturales entre países con diferentes estructuras de derechos de propiedad desafían la racionalidad del concepto de eficiencia. Por ejemplo, la producción de cultivos comerciales de exportación como el aceite de palma, soya y café están destruyendo la Amazonía para ser exportados a los países industrializados, quienes cuentan con

mayor productividad agrícola y de tierras⁶¹. La respuesta teórica es que las diferencias en los derechos de propiedad crean esos patrones de comercio, es decir, los mercados no asignan los recursos eficientemente. Dos regiones con tecnologías, factores y preferencias idénticas comercializarán si uno de ellos (el *Sur*) presenta una carencia en la definición de los derechos de propiedad sobre los recursos naturales. Por tanto, el comercio internacional con una región con derechos de propiedad bien definidos (el *Norte*) agrava el problema de los bienes comunes, es decir, el *Norte* sobre consume productos intensivos en recursos importados desde el *Sur* a precios subvaluados. Esto ocurre a pesar de que el comercio iguala los precios de bienes y factores.

Adicionalmente, Chichilnisky (1994) analiza las políticas que podrían corregir el problema ambiental de la sobreexplotación cuando los derechos de propiedad no están bien definidos. Así, señala que gravar el uso de los recursos en el *Sur* no es fiable⁶², ya que puede conducir a una mayor extracción excesiva, por tanto, las políticas de derechos de propiedad pueden ser más eficaces, pues los derechos de propiedad mal definidos inciden positivamente en la sensibilidad de la oferta de recursos respecto a una situación donde los derechos de propiedad están bien definidos. Esta reacción de los precios es crucial para determinar los patrones de comercio internacional; para cada precio, el *Sur* ofrece más recursos que el *Norte*, dando lugar aparentes ventajas comparativas en productos intensivos en recursos naturales.

⁶¹ Según FAO (2010), el área total de bosque en el mundo es de algo más de 4 mil millones de hectáreas, que corresponde a un promedio de 0,6 Has. per cápita. Los cinco países con mayor riqueza forestal (Federación de Rusia, Brasil, Canadá, Estados Unidos de América y China) representan más de la mitad del total del área de bosque.

⁶² Los recursos del *Sur* se producen ya sea usando capital o mano de obra de economías subsistentes, el cual no es directamente negociado en el mercado o que estén empleadas en otros sectores; asimismo, esta mano de obra sólo se dedica a la extracción de los recursos del medio ambiente, que es objeto de comercio a cambio de bienes intensivos en capital. En ese contexto, los impuestos sobre el uso de los recursos ambientales en el *Sur* son generalmente poco fiables a disuadir la extracción excesiva. Los impuestos pueden obligar a estos sectores económicos de bajos ingresos a trabajar más y extraer más recursos para satisfacer sus necesidades de consumo. Por lo tanto, los impuestos pueden llevar a más extracción del recurso. Por lo tanto, las políticas de derechos de propiedad puede ser preferible como una manera de corregir el uso excesivo del medio ambiente.

Asimismo, señala que las ventajas comparativas no pueden derivarse de una abundancia relativa de recursos ni de las diferencias en la productividad y de los bajos precios de los factores de producción. El *Sur* produce y exporta bienes intensivos en el medio ambiente en una cantidad que supera los niveles eficientes y con precios inferiores a los costes sociales. En esas condiciones, los patrones comerciales que surgen son ineficientes para la economía mundial en su conjunto (los países en desarrollo no mejoran su bienestar mediante la especialización en industrias *sucias*).

Brander y Taylor (1997) desarrollan un modelo teórico de equilibrio general que relaciona comercio internacional y recursos renovables de libre acceso. El objetivo del modelo es analizar el problema de la sobre explotación cuando los derechos de propiedad sobre el stock del recurso es difícil de definir, de aplicar o cuando los costos administrativos son altos. Las principales preguntas que se plantean está relacionado con el manejo de los recursos naturales (por ejemplo, ¿cuál es el efecto del comercio internacional en la gestión de los recursos renovables?, ¿el comercio internacional es un factor que contribuye a las altas tasas de explotación de los recursos en una pequeña economía con recursos renovables de libre acceso?, ¿cuáles son las circunstancias por el cual el libre comercio incrementa o disminuye el bienestar de un pequeño país?).

Los resultados se obtienen bajo el supuesto de que la ventaja comparativa que determina el comercio es el ratio tasa de crecimiento del recurso sobre la mano de obra. Es decir, para un ratio suficientemente alto, el precio de equilibrio es menor a los precios internacionales y por tanto se exporta. Pero, aún teniendo una producción diversificada, en el nivel de equilibrio el bienestar es ambiguamente reducido por el comercio. Solo si el precio internacional del recurso es suficientemente alto y el valor de la mano de obra suficientemente pequeña entonces se obtiene ganancias del comercio internacional.

En resumen, tal como señalan Barbier y Bultle (2004), la literatura económica sobre comercio y recursos renovables se distingue de la literatura de comercio y agricultura, medio ambiente y recursos no renovables por los siguientes tres aspectos: (i) el rol principal que juega el contexto institucional reflejado en el régimen de los recursos ; (ii) la dinámica del stock a lo largo del tiempo frente a las fuerzas opuestas de reabastecimiento y extracción⁶³; y (iii) finalmente, la interacción compleja de temas ambientales no solo se centra en el análisis de la explotación de los recursos sino que también considera temas de conversión del hábitat, biodiversidad, etc. Generalmente, el stock de recursos es tanto un factor de producción para el comercio de *commodities* y a su vez contribuye a la estabilidad y productividad del sistema ecológico que provee servicios invaluable a la humanidad.

En ese sentido, la literatura de comercio y recursos renovables enfatizan el rol de las instituciones en la gestión de los recursos. Así, señala que las implicancias de la apertura al comercio internacional sobre el bienestar y la conservación de los recursos es determinado principalmente por el cambio en el contexto institucional, desde un régimen de propiedad de libre acceso hacia una apertura comercial con derechos de propiedad bien definidos. Finalmente, la naturaleza de estos efectos depende tanto del tipo de recursos renovables y de las políticas de conservación de la biodiversidad.

⁶³ Los bosques almacenan grandes cantidades de carbono. Si bien la ordenación sostenible, la plantación y la rehabilitación de los bosques pueden permitir conservar o aumentar las existencias de carbono forestales, la deforestación, la degradación y la escasa ordenación forestal las reducen.

9.2 El derecho internacional de la inversión extranjera y los Acuerdos internacionales en materia de inversión

El Derecho Internacional de la Inversión Extranjera (DIIE) emerge como una nueva rama del Derecho Internacional Económico que aspira a reconciliar la apertura a la inversión extranjera con los objetivos del desarrollo económico. Tiene como antecedente, desde fines de los años ochenta, la creciente influencia del Banco Mundial en la promoción de la inversión extranjera a través de sus líneas directrices *Guidelines on Treatment of Foreign Investments* y los auspicios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); así como los crecientes Acuerdos de libre comercio e integración regional que comprenden capítulos especiales sobre el tratamiento de la inversión extranjera⁶⁴.

Todos estos instrumentos han estado orientados principalmente a liberalizar el régimen de la inversión extranjera, bajo un patrón de principios y reglas relativamente homogéneos. Asimismo, las sucesivas ratificaciones de la Convención de Washington (1965) o Convenio sobre Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados – CIADI (*Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States*) da lugar al surgimiento de una importante jurisprudencia internacional en materia de tratamiento de inversión extranjera. Empero, no existe un tratamiento comprensivo de los temas de inversión en los Acuerdos de la OMC. Por tanto, no existe una disciplina de la OMC directamente aplicable en los incentivos de la inversión, sin embargo, en algunos Acuerdos⁶⁵ hay provisiones.

⁶⁴ Para el análisis de esta sección se revisó Monteagudo (2007), Trujillo (2007) y Dupuy (2008).

⁶⁵ Acuerdo de Subsidios y Medidas Compensatorias, Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el comercio, y el Acuerdo de Comercio de Servicios.

• **Acuerdos internacionales en materia de inversión (All)**

Los Acuerdos internacionales de inversión son instrumentos que tienen como propósito brindar un marco jurídico que garantice y proteja a los inversionistas extranjeros y a sus inversiones en los países receptores de la inversión. Desde una perspectiva nacional, es un instrumento complementario a la legislación de inversión y un mecanismo para el desarrollo integral de la política económica y del comercio exterior del país.

Existen diferentes clasificaciones de los All dependiendo de las características de los instrumentos legales. Estos pueden ser bilaterales, plurilaterales o multilaterales. Según especificidad temática, pueden constituir tratados específicos de inversión o formar parte de un Tratado de Libre Comercio (TLC) o de un Acuerdo de Complementación Económica (ACE). Cabe mencionar, que al no existir un sistema multilateral para la inversión extranjera⁶⁶, el contenido específico de lo que constituye inversión y sus consecuencias jurídicas tiene que ser analizado a la luz de la legislación interna de cada país y los instrumentos internacionales que resulten aplicables.

Para una mejor comprensión de los All, es importante definir la inversión extranjera. Al respecto cabe mencionar, que el concepto todavía no es muy claro; así, algunos juristas proponen que la existencia de una inversión descansa en la concurrencia de tres elementos: (i) un aporte económico susceptible de individualización; (ii) un rendimiento o remuneración diferidos en el tiempo; y (iii) el riesgo. Asimismo, advierten la diferencia entre la inversión comercial y la industrial. Esta última implica la deslocalización de la producción. De este modo, la inversión comercial se basa en la exportación, mientras que la industrial en la implantación. Como consecuencia se

⁶⁶ Las negociaciones del Acuerdo multilateral (AMI) iniciada en 1995 en el marco de la OCDE se truncan en 1999 por el secretismo de las negociaciones, ausencia de participación de los países en desarrollo, posturas en la pro de la preeminencia de la legislación doméstica, enfoque proteccionista a favor de los inversionistas y no de los Estados receptores, ausencia de salvaguardias ambientales, entre otros.

puede distinguir dos ámbitos diferentes del Derecho Internacional. Para la inversión comercial se tiene el Derecho del Comercio Internacional que ha alcanzado un nivel multilateral a través del sistema de la OMC, junto con los Acuerdos comerciales, regionales y bilaterales. Mientras que para la inversión industrial el Derecho Internacional todavía se encuentra en formación, siendo el más reciente esfuerzo de una integración multilateral la propuesta en 1995 de la OECD para alcanzar el AMI. Los esquemas de los AIi incluyen los siguientes principios:

a. Trato Nacional

No conceder a los inversionistas extranjeros y/o sus inversiones un trato menos favorable que el que se conceda a los inversionistas nacionales y/o a sus inversiones.

b. Trato de la Nación Más Favorecida

No conceder a los inversionistas extranjeros y/o a sus inversiones un trato menos favorable que el que se conceda a los demás inversionistas extranjeros y/o a sus inversiones, salvo en dos situaciones: (i) los privilegios por formar parte de una unión aduanera o económica, un mercado común, una zona de libre comercio, o Acuerdos internacionales similares; (ii) beneficios como consecuencia de la celebración de convenios o Acuerdos para evitar la doble imposición en materia impositiva.

c. Nivel Mínimo de Trato

Concesión de un trato justo y equitativo así como protección y seguridad jurídica.

d. Requisitos de desempeño

Incluye la prohibición de condicionar las inversiones a los siguientes requisitos o compromisos: (i) exportar un determinado tipo, nivel o porcentaje de bienes y

servicios, hacia un mercado específico; (ii) alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional; (iii) adquirir, utilizar u otorgar preferencia a bienes y servicios de origen nacional o de cualquier procedencia interna; (iv) relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones o con el monto de las entradas de divisas asociadas con dicha inversión; (v) restringir las ventas en su territorio de los bienes y servicios que tal inversión produzca o preste, relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de la producción, sus exportaciones o a las ganancias en divisas que generen; o (vi) transferir a una persona, natural o jurídica, en su territorio, tecnología, proceso productivo u otro conocimiento reservado, salvo disposiciones judiciales.

e. Altos Ejecutivos

Permitir que las inversiones extranjeras designen a los individuos que deseen para ocupar puestos de alta dirección o para conformar los órganos de administración sin perjuicio de las disposiciones en materia laboral.

f. Compensación por Pérdidas

No conceder a los inversionistas extranjeros un trato menos favorable que el que se conceda a los inversionistas nacionales ante el sufrimiento de pérdidas en sus inversiones por efecto de guerra, conflicto. Estos pagos deberán ser libremente transferibles.

g. Expropiación (directa e indirecta)

Solo por causa de necesidad pública y, en tal caso, deberán ser indemnizadas de Acuerdo al valor de la inversión expropiada.

En los Acuerdos de nueva generación incluyen disposiciones destinadas a salvaguardar objetivos legítimos de bienestar público, como la salud, el medio ambiente y el trabajo; la prohibición de transferencia de tecnología, como requisito de desempeño; obligación y compromiso de capacitación laboral, siempre que efectivamente esta capacitación no implique transferencia de alguna tecnología en particular, proceso productivo u otro conocimiento patentado o de alguna otra forma protegido por derechos de propiedad intelectual. Asimismo, se disponen determinadas salvedades en materia de asuntos ambientales, programas de promoción de exportaciones y contrataciones públicas.

- **El tratamiento internacional de las políticas de desarrollo económico en el ámbito de las inversiones**

Las políticas en materia de inversiones pueden colaborar a lograr el desarrollo más rápido de las tecnologías y habilidades de la empresa, incrementar el consumo local, asegurar una mayor reinversión de las ganancias, proteger el medio ambiente y a los consumidores, entre otras cosas. Asimismo, las políticas pueden ayudar a contrarrestar los peligros potenciales de la inversión extranjera, como las prácticas anticompetitivas y los actos de las empresas extranjeras que buscan sacar del mercado a las empresas nacionales viables, o pueden recaer sobre aspectos sensibles de la economía local de manera que se impulse el desarrollo de dichos sectores. Por ejemplo, a la luz de lo descrito por la UNCTAD⁶⁷, en la mayoría de los casos, los objetivos de las normas que contienen políticas en materia de inversión destacan tres temas: (i) la atracción de la inversión extranjera directa; (ii) obtener mayores beneficios de ellas; y (iii) encaminar o resolver las preocupaciones de las empresas transnacionales.

⁶⁷ La UNCTAD es un órgano de las Naciones Unidas promotor de la integración de los países en desarrollo en la economía mundial y generador de condiciones para su integración al orientar las políticas y debates a nivel internacional para el tratamiento integral del Comercio y el desarrollo y de las cuestiones interrelacionadas en los sectores de financiación, la tecnología, la inversión y el desarrollo y el desarrollo sostenible.

La UNCTAD afirma que para lograr el primer objetivo es fundamental liberalizar la economía, pero una liberalización del mercado en forma pasiva⁶⁸ no es suficiente para alcanzar los beneficios esperados de la inversión. En el actual contexto, dada la alta competitividad en el mercado por la atracción de inversiones, se requiere mecanismos de fomento que ofrezca ventajas, destaquen las fortalezas de determinados espacios geográficos y que estén más concentrados en la promoción de las mismas. Tienen mucha mayor demanda aquellas inversiones que se realizan con tecnologías avanzadas y aquellas que están orientadas a actividades exportación que aquellas que no cumplan estas características.

Asimismo, las políticas encaminadas a alcanzar mayores beneficios de la inversión incluyen mecanismos que pretenden inducir a los inversionistas a actuar de manera que se alcance un impacto en el desarrollo. Existen dos medios principales usados con estos fines: (i) el establecimiento de medidas obligatorias para incrementar la contribución de las empresas extranjeras al país en que se instalan, lo que se encuentran en estrecha vinculación con los requisitos de desempeño; y (ii) el incremento de la contribución de las empresas extranjeras mediante mecanismos que las incentiven a actuar de una determinada manera.

En suma, la importancia de estas medidas radica en el énfasis puesto en los objetivos de desarrollo de cada Estado. No son medidas que buscan solamente el ingreso de flujos de inversión, sino que, más bien, tienen como finalidad favorecer a determinados sectores y actividades económicas para consolidarlos, desarrollarlos y, así, incrementar el bienestar de la población relacionada en forma directa con dicha inversión. El establecimiento de medidas de esta naturaleza supone haber definido previamente los objetivos de desarrollo del Estado y las necesidades básicas que por estos medios se podrían satisfacer.

a. Los incentivos en materia de inversión

⁶⁸ Es decir, solo por medio de la desregulación y de garantizar derechos como la libre iniciativa, la libre competencia, la igualdad de trato, entre otros.

Los incentivos son instrumentos de política económica usados con el fin de atraer nuevas inversiones extranjeras, o de hacer que los inversionistas extranjeros desempeñen funciones deseables para el Estado. Las medidas que califiquen como incentivos deben ser acordes con los derechos básicos garantizados a través de los pactos internacionales o las normas internas en materia de inversiones⁶⁹. Se afirma que el único parámetro para controlar su establecimiento es el Acuerdo sobre subsidios y medidas compensatorias, suscrito a nivel multilateral (OMC). La UNCTAD clasifica a los incentivos en financieros, tributarios, u otros.

Los incentivos financieros se presentan como subvenciones o préstamos a tasas de interés preferencial, subsidios directos que cubren capital, subsidios de préstamos, y créditos de exportación garantizados. Asimismo, se manifiestan bajo la forma de seguros otorgados por el gobierno del cual proviene la inversión a tasas preferenciales, o para cubrir la volatilidad del tipo de cambio o los riesgos no comerciales, como la expropiación.

Los incentivos fiscales son aquellos beneficios que se les otorgan a todos los sujetos que encajen en la definición de inversionistas y que recaen sobre su inversión. Se expresan a través de exoneraciones al pago de tributos o la disminución de las tasas impositivas, y por lo general se manifiestan como tributos basados en las ganancias, que implican la reducción del estándar del impuesto corporativo, de las tasas de impuesto sobre ganancias, o exoneraciones de impuestos sobre las mismas; tributos basados en el capital como la depreciación acelerada del capital, los permisos de inversión y de reinversión; tributos basados en el trabajo que se manifiestan a través de reducciones en las contribuciones a la seguridad social, deducción de las ganancias imponibles que se sustentan en el número de empleados u otros gastos relacionados con materia laboral.

⁶⁹ Deben ser coherentes con toda regulación existente que recaiga sobre la inversión. Esta regulación comprende a los principios de la costumbre internacional, las normas nacionales y los instrumentos internacionales.

De igual forma, se manifiestan como tributos en función a las ventas; tributos a las importaciones, tal es el caso de exonerar el pago de impuestos sobre la importación de los bienes de capital, partes, agregados de producción, u otorgar créditos por materiales importados; tributos basados en la exportación, como las excepciones de impuestos a la exportación, *drawback*, exoneración de tributos sobre las ganancias de exportaciones, o de tipo de cambio, entre otros.

En los *otros* incentivos incluyen los subsidios de la infraestructura o servicios de preferencias de mercado y concesiones regulatorias, y excepciones generales o específicas en las exigencias sobre la implementación de estándares laborales o ambientales. Dentro de esta categoría merecen una mención especial los incentivos de naturaleza regulatoria o administrativa. Estos incentivos se evidencian en la disminución de los estándares ambientales, laborales, de salud o seguridad, cuando se verifica el otorgamiento de excepciones temporales o permanentes al cumplimiento de los estándares aplicables o la estabilización de las cláusulas de garantías de las regulaciones existentes, para que no sean reformadas en detrimento de los inversionistas.

b. Medidas operativas en el país receptor de la inversión

Las medidas operativas que el Estado del país receptor de la inversión puede diseñar están limitadas por los Acuerdos internacionales. En efecto, la mayoría de los documentos internacionales sobre inversiones recogen lo establecido por el MIC; los Acuerdos predominantemente entre países desarrollados establecen prohibiciones absolutas. En general, la UNCTAD clasifican estas medidas en tres categorías: las prohibidas a nivel multilateral; las prohibidas, condicionadas o desalentadas en los Acuerdos regionales, intraregionales o bilaterales; y las permitidas.

Las medidas prohibidas a nivel multilateral han sido definidas en el MIC en el ámbito de la OMC. De acuerdo a ella, los países se comprometen a no establecer criterios

inconsistentes con el trato nacional que requieran lo siguiente: (i) la compra o uso de productos de origen doméstico por la empresa extranjera, en términos de volumen o valor de los productos, o en proporción al valor o volumen de la producción local; (ii) que la compra de productos importados por una empresa esté relacionado con el volumen o valor de sus exportaciones de bienes locales. Asimismo, establecen que las medidas no deben ser inconsistentes con la obligación general de eliminar las restricciones cuantitativas. Ello incluye las normas obligatorias y las condicionadas a incentivos que restrinjan: (i) la importación de productos para su producción local restringiendo el acceso del tipo cambio extranjero a un monto relacionado con la entrada de dicho tipo de cambio atribuible a su empresa; (ii) la exportación o venta para exportación de productos específicos en términos de volumen o valor de su producción local.

En suma, sobre el alcance de estas restricciones, la UNCTAD afirma dos cuestiones relevantes: (i) el Acuerdo prohíbe solo un rango específico; no contempla muchas otras restricciones establecidas en los Acuerdos bilaterales, tales como los requisitos de desempeño para la exportación o los requisitos obligatorios de transferencia de tecnología; (ii) el Acuerdo solo es aplicable a las medidas de inversión relacionadas con el comercio de bienes, por lo que no es aplicable al comercio de servicios. De otro lado, este Acuerdo considera la aplicación de excepciones justificadas en dificultades en la balanza de pagos, y prolonga los periodos durante los cuales se les permite a los países en desarrollo mantener medidas contrarias al MIC. Por ello, se afirma que estas disposiciones permiten cierta flexibilidad en los países para el uso de estos instrumentos, pese a que la tendencia es su prohibición o desaparición de la normatividad a nivel internacional.

Las medidas prohibidas, condicionadas o desalentadas en los Acuerdos regionales, intraregionales o bilaterales son las siguientes: (i) como condiciones para recibir una ventaja: las medidas pueden ser permitidas siempre que cumplan ciertas condiciones y estén justificadas en su objetivo específico, o establecidas por un periodo de tiempo determinado. Estas medidas legitiman el marco del país parte en

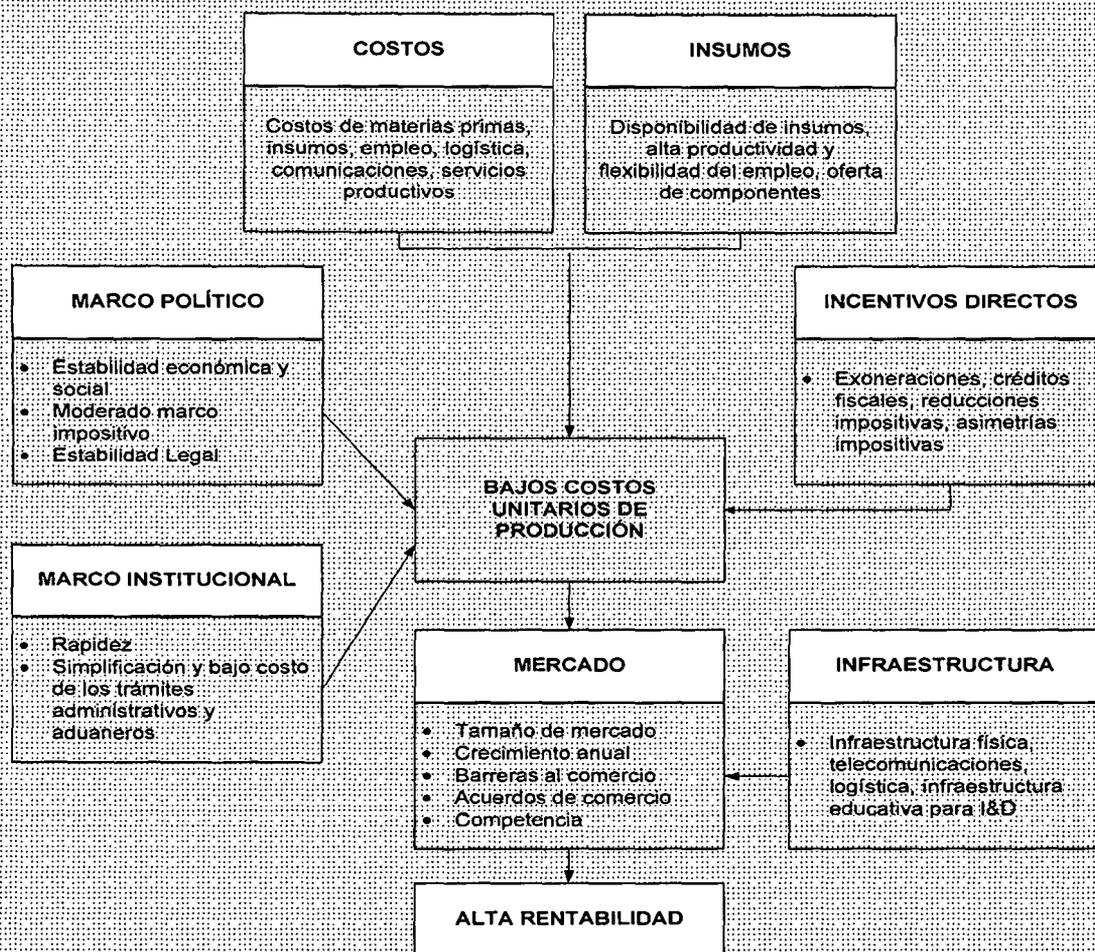
lo que respecta a la atracción de inversiones y la dirigen a la promoción de los objetivos nacionales; (ii) como parte de los programas de desarrollo económico de un gobierno. Son instrumentos dentro de programas de desarrollo económico. Tal es el caso de lo establecido al respecto en el GATT y en la guía del Banco Mundial, que preservan el derecho de las partes contratantes de adoptar las medidas por exigencias sociales o razones económicas; y (iii) la aproximación de *best effort*. Bajo esta aproximación los Acuerdos establecen la obligación de las partes de no imponer a las medidas bajo la condición de realizar sus mejores esfuerzos para lograr este propósito.

Finalmente, respecto a las medidas permitidas, los Estados tienen el derecho de establecer a su propio criterio de normas de regulación sobre la actividad de los inversionistas. Salvo por lo señalado en los párrafos anteriores, la mayoría de medidas operativas sobre los inversionistas califican como ejercicio de la potestad regulatoria del Estado. Sin embargo, de Acuerdo al análisis de la UNCTAD, este tipo de medidas está cada vez más bajo el escrutinio internacional. No obstante, debe evitarse que ello ocurra a expensas de la habilidad de promover el desarrollo por parte de los gobiernos.

Recuadro N° 04: Experiencias de incentivos de inversión extranjera en América Latina y el Caribe

El grado de proactividad de las políticas de atracción de inversiones es uno de los componentes determinantes para el desarrollo nacional. Así, CEPAL (2005) señala que la mejor forma de aprovechar los beneficios de la IED es integrar las políticas de atracción de inversiones con la política de desarrollo. Cuando ambas están coordinadas e integradas, permiten por una parte que el país potencie o genere las condiciones que lo hacen atractivo para los inversionistas y, por la otra, aprovechar al máximo los beneficios potenciales de la IED. En casos especiales como los de Irlanda y Singapur, la IED se ha convertido en el eje fundamental del desarrollo, en torno al cual se alinean incluso las demás políticas. En casos menos excepcionales, la IED ha contribuido al desarrollo de sectores de importancia estratégica dentro del plan de desarrollo productivo del país.

Figura N° 02: Políticas de atracción de las inversiones



En esa línea, la CEPAL (2005) analizó las políticas que están aplicando los países en materia de promoción, oferta de incentivos y estrategias de focalización; y recomienda estudiar los siguientes aspectos:

Coordinación e integración con las políticas de desarrollo: procurar que los objetivos de atracción de IED sean compatibles con los objetivos más generales de desarrollo del país y, en ese contexto, evaluar la importancia de aplicar políticas activas de promoción de IED. Coordinar e integrar las políticas respectivas con el conjunto de políticas de desarrollo productivo y económico, lo que incluye dotar a las instituciones encargadas de promover la IED de recursos humanos y financieros adecuados.

Promoción: en general, las funciones y actividades que los organismos de promoción de inversiones declararon realizar, corresponden a las que desempeña este tipo de instituciones en otras partes del mundo. Sin embargo, en promedio la orientación es más bien receptiva o de trabajo al interior del país que proactiva o centrada en las actividades de promoción en el exterior. La intensidad de la competencia exige "salir a buscar" más que esperar y, dado que este tipo de actividades son costosas y requieren de recursos humanos más preparados, convendría examinar los presupuestos y recursos asignados a esas tareas (que, como se indicó anteriormente, en términos comparativos son inferiores al promedio internacional).

Incentivos: los incentivos están presentes como parte de la competencia entre los países y tienen una mayor importancia en ciertas categorías de inversión (búsqueda de eficiencia) y en la fase final del proceso de selección ("lista corta"). En los países estudiados, los incentivos más usuales son los de tipo fiscal con exenciones tributarias, orientado principalmente a la exportación en forma de zonas francas y regímenes de maquila. A medida que se vayan definiendo prioridades y que el objetivo sea atraer inversiones de características específicas, convendría que los países evaluaran la necesidad de reemplazar sus marcos de incentivos por otros más focalizados, con mayor razón aún si a corto plazo deberán ajustar sus regímenes de zona franca a los requerimientos de la OMC en materia de subsidios.

También se recomendaría mejorar los mecanismos de evaluación ex ante y ex post a fin de que los incentivos utilizados para atraer inversiones se apliquen solamente cuando los beneficios esperados superen el costo de los mismos, y cuando la mejor evaluación posible permita suponer que la inversión no se habría materializado sin esos incentivos.

Focalización en I+D: pese a que los países están avanzando en lo que respecta a definir estrategias de focalización, se observa que, en promedio, estas todavía son bastante generales. Se hizo especial mención del esfuerzo que estaban realizando algunos países por atraer IED en investigación y desarrollo. La búsqueda de nuevos lugares donde las empresas transnacionales puedan invertir en I+D es relativamente reciente y brinda oportunidades a los países que posean las condiciones necesarias para esos efectos. Si consideran que la inversión extranjera intensiva en I+D puede contribuir a los objetivos de desarrollo nacional, convendría que evaluaran si disponen de la base necesaria para atraer este tipo de inversiones, identifiquen los nichos en que su oferta pueda ser atractiva y fortalezcan su sistema nacional de innovación.

Fuente: CEPAL, 2005

Sin embargo, el diseño de un paquete apropiado de incentivos así como su administración es difícil. En efecto, el uso de incentivos puede conducir a crear complicaciones. Por ejemplo, Subrahmanyam (2006) identifica como las posibles dificultades lo siguiente: la estimación del verdadero valor del paquete de incentivos; aunque muchas de ellas son usadas para corregir las fallas de mercado en las decisiones de inversión, los incentivos también crean distorsiones; los incentivos usados para atraer inversiones en determinados sectores o regiones, o para compensar un ambiente político desfavorable necesita de un adecuado manejo focalizado de la inversión que se necesita de acuerdo a los objetivos; el problema más difícil de manejar son los incentivos relacionados a la competencia; y finalmente, no es clara la relación de que los incentivos sean efectivos en alcanzar los objetivos. Estas restricciones se pueden visualizar en el siguiente gráfico.

Figura N° 03: Restricciones de las inversiones



Fuente: Hausmann y Rodrik (2005)

En resumen, entre los Acuerdos comerciales multilaterales se encuentra el Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas al comercio, el cual busca

facilitar un mayor volumen de inversiones internacionales. Existen diversos incentivos de atracción de inversiones (financieros y tributarios), y el único parámetro de control internacional del establecimiento de incentivos está determinado por el Acuerdo de subsidios y medidas compensatorias suscrito a nivel multilateral en la OMC. Así, las medidas operativas que el Estado del país receptor de la inversión puede diseñar están limitadas tanto por las medidas prohibidas a nivel multilateral, las condicionadas o desalentadas en los acuerdos regionales y bilaterales. Por ejemplo, entre las formas de consagración de la transferencia tecnológica en los AII se encuentran el control sobre los requisitos de desempeño relacionados con la tecnología y el establecimiento de requisitos de transferencia permisible, entre otros.

Asimismo, el efecto de la inversión internacional sobre el desarrollo sostenible depende, por un lado, del tipo de inversión y de la conducta de las empresas transnacionales, y por otro lado, de la actuación del Estado y de la sociedad civil. En efecto, si las inversiones extranjeras orientan sus productos o servicios al mercado del país receptor, o son exportadoras; si sus inversiones son nuevas (*tipo greenfield*) o simplemente son adquisiciones de activos de empresas ya existentes, así como de las estrategias utilizadas durante su inserción y operación. Las empresas involucradas son entidades que podrían transferir tecnologías innovadoras, lo que tendría repercusiones ambientales altamente positivas, particularmente en relación con la contaminación atmosférica de las ciudades de la región. En cambio, la apertura al capital extranjero de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y el procesamiento de recursos naturales y de la progresiva liberalización del subsector refuerza las actividades productivas tradicionales de la región, vinculadas con las materias primas (pesca, silvicultura y minería).

9.3 Las medidas comerciales y solución de diferencias

Para comprender el alcance de los mecanismos de solución de diferencias disponibles y los posibles resultados que se logren con ellos, es necesario revisar los conceptos que están vinculados con las disputas entre medio ambiente y comercio. Estos conflictos pueden aparecer cuando: se aplican medidas comerciales para proteger el medio ambiente y cuando los estándares ambientales pueden o producen un perjuicio para el comercio. Los tipos de medidas comerciales que pueden ponerse en práctica para la protección del medio ambiente, salud y seguridad no difieren de aquellas que pudieran ser aplicadas por otros motivos. Algunas de ellas son:

- **Sanciones Comerciales:** son aquellas impuestas por un país, utilizando una amplia variedad de instrumentos para forzar o inducir a otro a modificar una posición o actitud. Por ejemplo, Estados Unidos amenazó a Japón con la prohibición de importación de perlas. Esta sanción tenía como objetivo presionar a Japón para que firmara la moratoria de pesca de ballenas en el marco de la Comisión Internacional sobre la pesca de la ballena.
- **Prohibición de importación de productos que pueden dañar el medio ambiente:** estas medidas pueden justificarse por motivos de salud (residuos de pesticidas) o defensa de los recursos naturales. Algunas de éstas son legales en el marco del GATT/OMC. Estas medidas son generalmente impuestas en la frontera, como la prohibición de importar atún cuando se utilizan sistemas de redes que tienen un alto margen de captura de delfines. Otras veces, las regulaciones nacionales sobre efectos en el medio ambiente del uso o consumo de productos tienen similar efecto que la prohibición a la importación. Por ejemplo, los requisitos de emisión de monóxido de carbono de automotores limitan la importación comercial de vehículos que no se sujetan al nivel establecido.
- **Restricción a las importaciones:** estas medidas se utilizan para desalentar o desacelerar importaciones, y pueden presentarse de diversas formas. Dinamarca impuso restricciones al tipo de envases que podrían contener cervezas y gaseosas, a efectos de implementar un programa para el reuso de envases. Esto resultó en una restricción comercial debido al número limitado de envases aprobados por el programa.
- **Diferencial de impuestos o aranceles:** se han utilizado tasas diferenciales de importación o recargos de impuestos por motivos ecologistas. El Estado de Notario, Canadá tiene un impuesto de diez centavos a aquellos envases de cerveza que no pueden ser reusados, con el objetivo de disminuir desperdicios.

Frente estas medidas de restricciones comerciales es importante analizar los criterios generalmente usados para la solución de diferencias. La mayor parte de las disputas en materia ambiental que generalmente han involucrado a países vecinos, se han resuelto vía negociación directa de las partes. Las demás disputas se resolvieron por arbitraje y/o decisión judicial de cortes nacionales o regionales. Algunas medidas comerciales descritas anteriormente pueden ser sujetas a disputas entre socios comerciales. Los principales casos y antecedentes se encuentran en el marco de la OMC, la Unión Europea y el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos. En estos foros se ha discutido y evaluado la legalidad de dichas medidas. En términos generales, los criterios presentados a continuación han sido pilares para evaluar la legalidad:

- **Restricciones cuantitativas:** el artículo XI del GATT no permite la imposición de restricciones a la libre circulación de productos (tanto importación como exportación). Esta prohibición tiene excepciones, entre ellas las justificadas por motivos de salud, seguridad y defensa de los recursos naturales. Estas excepciones están contempladas en la cláusula de salvaguardia.
- **Cláusula de salvaguardia del GATT-OMC:** el artículo XX del GATT permite a los países imponer medidas comerciales a los efectos de proteger salud, la seguridad y los recursos naturales nacionales. Dentro de esta cláusula se han creado tres criterios a efectos de ver si estas medidas son: (i) ¿son necesarias? ¿es posible lograr el mismo objetivo con una medida menos restrictiva?, (ii) ¿están focalizadas en el problema que se trata de resolver o evitar?, (iii) ¿son restricciones comerciales disfrazadas de medidas proteccionistas?
- **Proporcionalidad:** el código sobre obstáculos técnicos al comercio del GATT habla sobre la necesidad de evitar estándares que signifiquen una restricción o un obstáculo al comercio. Este criterio busca asegurar la proporcionalidad entre las regulaciones adoptadas y el objetivo buscado. Es así que se pueden aplicar posibles medidas comerciales que se adopten en pos de la defensa de la salud, los recursos naturales y el medio ambiente. Su justificación es válida en función de criterios generalmente aceptados. Si bien estos criterios han sido utilizados en varios foros, aún continúa la discusión sobre si éstos pueden asegurar un balance entre la protección del medio ambiente y el libre comercio.
- **De las tasas y aranceles aplicados por medidas ambientales:** del informe de 1970 – GATT⁷⁰, señala entre una de sus conclusiones que los ajuste fiscales en frontera se basan en el concepto de neutralidad para el comercio. Principio básico del GATT, los impuestos internos y otras cargas fiscales no son exportables, es decir, que no están imputados en el precio de exportación. También concluyó que los impuestos cargados directamente sobre los productos pueden ser objeto de ajustes fiscales en frontera. El debate ha incluido el examen de los efectos que pueden ejercer sobre el comercio internacional, los impuestos ambientales sobre el comercio y los problemas relacionados con la valoración por motivos fiscales, de los productos ecológicamente adecuados que son objeto de comercio. Si bien las disposiciones de la OMC permiten que los gobiernos apliquen cargas e impuestos con fines ambientales, el grupo ha emprendido un examen preliminar de sus implicancias para el comercio.

Fuente: Charpentier (1997)

⁷⁰ Ver Documento GATT/OMC/6872 del 2 de julio de 1991, WT/CTE/W14 del 27 de noviembre de 1995, WT/CTE/W/29 del 14 de mayo de 1996 y WT/CTE/w132 del 30 de mayo de 1996.

9.4 Los temas de desarrollo de la Ronda de Doha

Tabla N° 03: Los temas de desarrollo de la Ronda de Doha

Temas	Contexto para los países en desarrollo	Doha: compromisos realizados y posteriores avances	Agenda para una verdadera ronda de desarrollo
Migración de la mano de obra y servicios intensivos en mano de obra no especializada	<p>Más importante que los movimientos de capital, especialmente para los países en desarrollo.</p> <p>La liberalización de los servicios se ha centrado en los que requieren una gran especialización.</p> <p>El debate se ha centrado en el movimiento de trabajadores muy especializados, no en el de los poco especializados.</p>	<p>Ignorado en Doha y escasos avances.</p> <p>Los Miembros de la OMC están presentando la propuesta sobre la estructura y los contenidos de las nuevas negociaciones; la mayoría está relacionada con la liberalización de los servicios intensivos en mano de obra especializada.</p>	<p>Disposiciones para el movimiento temporal de trabajadores no especializados y facilitar las remesas de capital.</p> <p>Prioridad a la liberalización de servicios que requieren mucha mano de obra sin especialización.</p>
Agricultura	<p>Enormes subsidios y protección por parte de países desarrollados.</p> <p>Desde la Ronda de Uruguay, las subvenciones aumentaron.</p> <p>La Ronda de Uruguay distinguió las subvenciones que distorsionan el comercio de las que no; las que supuestamente no lo hacen siguen perjudicando a los países en desarrollo.</p>	<p>Expectativas en Doha de que se reduciría la protección.</p> <p>Desde Doha, EEUU y la UE han ofrecido reducir las subvenciones a la exportación. Pocos progresos en eliminar subvenciones a la producción.</p> <p>La resolución preliminar contra las subvenciones al algodón de EEUU debilita la posición estadounidense.</p>	<p>Eliminar las subvenciones a la exportación y a la producción, centrándose en los artículos cuyos beneficios para los productores superen ampliamente el coste para los consumidores.</p> <p>Ayudar a las naciones consumidoras.</p> <p>En el interin permitir los derechos compensatorios.</p>

Bienes industriales	<p>Las estructuras arancelarias (las crestas arancelarias incluidas) discriminan a bienes que interesan a los países en desarrollo.</p> <p>La progresividad arancelaria limita la diversificación industrial en los países en desarrollo.</p>	<p>Doha comprometió a las naciones a reducir los aranceles, en especial, sobre los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo.</p> <p>Compromiso renovado en 2004 hacia los mismos principios, pero pocos avances concretos sobre las modalidades.</p>	<p>Eliminar todos los aranceles contra los países menos avanzados y las crestas arancelarias y la progresividad arancelaria.</p> <p>Reducir los aranceles sobre las industrias en las que los países en desarrollo tienen ventaja comparativa natural; que requieren mano de obra y procesamiento de productos agrícolas.</p>
Barreras arancelarias no	<p>A medida que los aranceles se reducen, los países desarrollados confían en las medidas proteccionistas no arancelarias; la implementación discrimina especialmente a los países en desarrollo.</p> <p>Su uso en aumento tanto para los países desarrollados como por los países menos desarrollados es una amenaza para un régimen comercial.</p>	<p>Doha se refirió a los temas de competencia que interesaban a los países desarrollados, pero pocas referencias a los de los países en desarrollo.</p> <p>EEUU ha usado medidas de salvaguardia sobre el acero, pero fueron rechazadas por la OMC:</p>	<p>Eliminar derechos de dumping; establecer un único régimen de competencia limpia para productores nacionales y extranjeros.</p> <p>Garantizar que los países en desarrollo puedan subvencionar las industrias incipientes y compensar los altos tipos de interés sin los derechos compensatorios.</p>
Comportamiento del desarrollo	<p>Los intentos de los países en desarrollo de usar políticas nacionales para fomentar el</p>	<p>La Declaración de Doha reconocía la necesidad de un trato Especial y Diferenciado a los</p>	<p>Uso por parte de los países en desarrollo de medidas que les interesan para su</p>

	desarrollo no debería circunscribirse a la OMC.	países en desarrollo. El TED es poco más que periodos de implementación y exenciones más amplias para las naciones más pobres.	desarrollo incluso si están prohibidas para los desarrollados, especialmente para proteger a los agricultores. Garantizar la seguridad alimentaria
Propiedad intelectual	El acceso a tecnologías avanzadas es importante para el desarrollo. Falta de acceso a medicamentos esenciales que salvan vidas. Biopiratería (compañías occidentales que patentan alimentos y medicinas tradicionales).	Prometió un régimen más equilibrado, con especial atención a las cuestiones sanitarias. Avances en las licencias obligatorias, pero aún hay problemas. Pocos avances en biodiversidad. Acuerdos bilaterales limitan el acceso a los medicamentos genéricos, mostrando la falta de preocupación por los países en desarrollo.	Políticas para los medicamentos genéricos. Licencias obligatorias para todos los medicamentos esenciales. Estándares más altos respecto al criterio de novedad y más restricciones sobre su alcance, especialmente en relación con las amenazas de la biopiratería.
Limitación de las ventajas tributarias	Compiten con las ventajas tributarias para atraer a los negocios extranjeros; los beneficiarios son los negocios internacionales.	No abordado.	Aumento de la transparencia de las subvenciones a las firmas extranjeras. Restricción de las ventas tributarias
Solución de diferencias y mecanismos más justos para el cumplimiento	El sistema de solución favorece a los países ricos y está infrutilizado para los países en desarrollo. Asimetrías: las sanciones	Ausente de la agenda.	Aplicación multilateral. Monetización de las sanciones (subastando el derecho de la sanción). Ampliación de la asistencia técnica

	comerciales que impone un pequeño país no suelen tener efecto.		para garantizar una protección equivalente para los países en desarrollo.
--	--	--	---

Fuente: Stiglitz y Charlton, (2006)

&