

Los servicios proporcionados por las nuevas tecnologías de la información

Joan PIÑOL I RULL
Catedrático de Derecho Internacional Público,
Universidad Autónoma de Barcelona.
Profesor de CIDOB.

Introducción

El atractivo que presentan las nuevas tecnologías de la información (NTI) es extraordinario, dado que así como, vg., en el caso del nuevo derecho del mar es difícil su entronque con la vida cotidiana, las NTI están en cambio presentes, y lo van a estar más aún, en nuestros hogares y puestos de trabajo. Las posibilidades de videofonía interactiva colectiva, con lo que significa para la eliminación de viajes y conferencias, la enorme rapidez del telefax, que puede sustituir en buena parte el correo actual y, ya efectuando proyecciones hacia el futuro, las posibilidades de una red de telecomunicaciones integradas a escala mundial, hacen que la «aldea global» de McLuhan sea casi una realidad e implica una interdependencia cada vez mayor en el sistema global. La sofisticación creciente de los ordenadores y sus programas de producción asistida de manufacturas, auxiliando a la robótica, permite plantearse un futuro en que las utopías de Huxley (*Un mundo feliz*), Marcuse (*El final de la utopía*), pero quizás también Orwell (1984), dejarán de serlo.

La teledetección, por otra parte, favorece controles y previsiones muy sofisticadas sobre el aprovechamiento de los recursos naturales: minas, agricultura, movimiento de los bancos de peces, etc. y tiene además enormes consecuencias estratégicas.

Por tanto, el dominio de las NTI está rediseñando el sistema mundial y favorece la disminución de las tensiones Este-Oeste, al temer los países socialistas tanto un dominio final de los Estados Unidos en el campo militar, basado en su tecnología más sofisticada, como un retraso irreversible en sus economías centralizadas y burocráticas. El deseo soviético de acceder, por medio de los bancos de datos occidentales y los flujos internacionales de datos (FID) a las nuevas tecnologías de la información, es quizás uno de los motivos de la suavización de las tensiones a escala mundial.

Se está perfilando además una nueva división internacional del trabajo, en la que cada vez son más determinantes las grandes multinacionales, que basan sus operaciones en una estrategia global para lograr la máxima eficiencia de producción. Por ello, están desarrollando los FID entre la sociedad matriz y sus filiales o sucursales, eliminando la investigación en estas últimas, tanto en la Europa Occidental como en algunos países del Tercer Mundo, en especial en el Sudeste asiático.¹

No obstante tal tendencia, estos últimos Estados, así como Brasil, intentan reforzar, a través de legislaciones y reglamentaciones administrativas de carácter protec-

1. OCDE. *Les Télécommunications: Perspectives d'évolution et stratégies des pouvoirs publics*. OCDE, Paris, 1983, esp. p. 135 ss.

cionista, un esfuerzo estatal propio para la creación e investigación de las NTI, en paralelo a las Comunidades Europeas, intentando superar la ventaja tecnológica que poseen en este campo Estados Unidos y Japón. El movimiento desregulador en los servicios de telecomunicaciones, que da prioridad creciente a los criterios de libre competencia en el mercado, aunque por el momento es mayoritario tan sólo en lo referente a los servicios de valor añadido, favorece la eclosión de nuevos servicios cada vez más baratos, sumándose en forma dinámica y con claras contradicciones a las tendencias proteccionistas en este campo.

Se está creando un nuevo sistema nervioso que conecta a todo el globo. La decisión sobre si éste ha de ser regido por criterios axiológicos nuevos, que favorezcan el desarrollo de los países más pobres y les permitan un despegue económico muy rápido, lo que es posible ahora gracias a las nuevas tecnologías, en una operación gestionada por las organizaciones internacionales, en especial el sistema de las Naciones Unidas o bien si ha de basarse en la soberanía estatal y que rigen hasta el momento, es una decisión de carácter colectivo y social.

En la actualidad, las negociaciones que se están celebrando en el seno del GATT y la OCDE parecen ir claramente en el último sentido, sin que sean de prever a corto plazo cambios significativos en esta tendencia hacia la competición y disputa de mercados.

Aspectos técnicos, jurídicos y económicos

Aspectos técnicos

El factor más relevante de la tercera revolución industrial es, sin duda, el surgimiento de las nuevas tecnologías de la información, basado en:

a) La creación de componentes microelectrónicos (*chips*) que permiten, gracias a la integración de sus circuitos, tratamiento y gestión velocísima de los datos numéricos.

b) La numerización, es decir, introducir técnicas propias de la informática, como el uso de mensajes numéricos, en las telecomunicaciones, en vez de utilizar éstas, como se hacía en forma general hasta hace pocos años, mensajes analógicos, es decir, por ondas de diferente longitud, método que aún mantiene la mayoría de Estados. El sistema numérico, con dígitos 0 y 1 (por eso también se denomina al proceso digitalización, en vez de numerización) permite una emisión y tratamiento muchos más sencillo, tanto de datos de ordenador como de voz humana, textos, imágenes, etc.

Hasta muy recientemente, la conmutación (conversión de voz humana o de signos en ondas) se efectuaba sobre el sistema analógico, que impedía el almacena-

miento y tratamiento seriado de los datos, y su recuperación.

c) Este cambio tecnológico ha permitido que la telecomunicación, la transmisión de los datos, informáticos e incluso los medios audiovisuales, en un futuro inmediato pueda efectuarse a través de una sola vía: los satélites de telecomunicaciones, o el cable.

d) Con respecto a los ordenadores, éstos reciben información y la codifican y tratan en lenguaje digital. El equipo se denomina *hardware* y los programas para tratar la información están contenidos en el *software*, que puede estar incluido sobre una base física (*cassette*) o ser inmaterial. Los lenguajes del ordenador se denominan protocolos: «conjunto de reglas que definen de qué modo la información puede integrarse en un sistema». ² Si no se observan correctamente tales reglas, no se da una interacción entre la computadora que transmite datos y la receptora; no se da una correcta conexión y comprensión mutua. Para lograrlo, además, es necesario que un aparato (equivalente a un enchufe) conecte el *hardware* con la red básica de transmisión de telecomunicaciones o bien con otro tipo de red de comunicación, de carácter privado. Existen por tanto dos problemas posibles de compatibilidad entre computadoras entre sí y entre *hardware* y red de comunicaciones, regidos por las denominadas normas *interfaces*, que dicta al aparato cada empresa constructora.

e) Existen hoy en día equipamientos terminales complejos, como los autoconmutadores privados, que pueden optar entre conectar con las redes de telecomunicaciones o efectuar conexiones independientemente de éstas.

f) La creciente convergencia entre telecomunicaciones, la informática y la telemática (nombre adoptado con carácter provisional por la CCITT en los años 70, y que hoy se considera el término técnico que cubre todos los servicios de transmisión de datos y en general los intercambios de información efectuados normalmente a través de las redes de telecomunicación, pero exceptuando la telefonía de mensajes efectuados en voz humana y la telegrafía) ha creado más de una docena de nuevos servicios: videotext (que combina el uso del teléfono para emitir un mensaje que aparece en la pantalla de un televisor) teleconferencia, correo electrónico, visiofonía, telefax, teletext, etc.

g) La infraestructura de la red de telecomunicaciones tiende a ser cada vez más multiservicios y a hacer despreciables los costes basados en la distancia, antes esencial, fijándose las tarifas por el tiempo de conexión o utilización de la red.

2. GRAHAM, J.: *Penguin Dictionary of Telecommunications*. Londres, 1983, p. 10.

El resultado de tales avances tecnológicos es el siguiente. A través de satélites, se puede efectuar toda una serie de servicios, debido a que sus bandas de frecuencia son cada vez más amplias (es decir, abarcan mayor cantidad de longitud de onda emisibles) y su tiempo de vida útil es más largo. Está cercana la creación de un satélite «inteligente» que pueda efectuar la conmutación (vg. transformar la voz humana en vibraciones, que se convierten en procesos numéricos, la denominada digitalización), transmitir las ondas a larga distancia y volverlas a convertir en voz humana.

Estos servicios pueden cubrir una amplia zona geográfica, o ser de carácter local. Por ello hay que distinguir entre satélites fijos, con bajo poder de transmisión (*point to point*, de un satélite a una estación) y los satélites de transmisión directa (*point-multipoint*).

En los primeros, una emisora terrestre efectúa, vg. una programación de televisión que, a través de una conexión ascendente, se envía al satélite, y éste la retransmite a una receptora en otro lugar, a partir de la cual, por medio de cable (en la actualidad son progresivamente cables de fibra óptica) se distribuye a los hogares o empresas.

Los segundos retransmiten programas o datos, que se reciben sin el intermedio de estaciones terrestres, directamente a través de antenas parabólicas (USAT) que se consideran microterminales, y que cada vez son de más bajo precio, siendo ya posible su compra por particulares para uso doméstico, como ocurre en los EEUU o en el Reino Unido.

Por otra parte, la revolución del cable compuesto de fibra óptica reside en que hace casi inexistentes las limitaciones físicas de las bandas de frecuencia transmitidas a través del aire (dadas las frecuentes interferencias) y permite un número enorme de transmisiones simultáneas en paralelo, incorporando diferentes servicios (TV, radio, transmisión de datos, etc.) aunque es necesario que el receptor posea equipos finales adaptables a este medio. El resultado de la combinación de satélites y cable permite efectuar servicios bidireccionales de conexión entre dos equipos terminales, con lo que éstos pueden efectuar (sean empresas, gobiernos, organizaciones internacionales o particulares) transmisiones mutuas de datos informáticos, imágenes, correo electrónico, etc.

El avance técnico va en la dirección de establecer una red a larga banda, (RDSI o ISDN, según las iniciales españolas o inglesas), la red de servicios integrados, con transmisión numérica de ondas, que puede transmitir a la vez palabras, datos, textos, imágenes, video.³ No se requerirán terminales excesivamente complicadas, vg. las ya existentes en los buques, a partir de 1986 (la

microterminal de satélite *Standard C*, diseñada por la INMARSAT y aprobado por la Organización Internacional Marítima, con un coste de unos 5.000 dólares) son del tamaño de una caja de zapatos.

Ello permite su uso para recepción de radio, teléfono, teléfono visual, servicios de computadora, televisión, correo directo electrónico) y también emisión, si se desea, a escala regional o mundial, según la capacidad del satélite emisor.

Los establecidos en la órbita geoestacionaria, en un número mínimo de 3, pueden cubrir todo el globo, permitiendo una integración total, en el futuro, de los servicios mundiales de la información.⁴ Por el momento, su utilización está diseñada más bien a escala estatal o regional, en especial en la Europa Occidental.⁵

Por otra parte, los bancos de datos, sean públicos o privados, que han sido creados por tratamiento numérico, almacenamiento y categorización, según los diferentes objetivos perseguidos, de la información, convirtiéndola en datos, podrían comunicarse entre sí a través de satélites, del cable, o de cualquier tipo de conexión con alguna red, pública o privada, de telecomunicaciones. Las interconexiones entre computadora y bancos de datos están a menudo dificultadas por los problemas descritos de incompatibilidad entre las diferentes marcas privadas, que impiden vg. una interacción entre la computadora A, el banco de datos B y otra computadora C, con diferente protocolo o normas *interface*.

Los flujos internacionales de datos (FID): su regulación jurídica

La dificultad de una definición de los FID⁶ que se observan en la doctrina relevante, se debe esencialmente a que, como es regla casi universal, también en este campo el derecho queda rezagado respecto al avance técnico.⁷

Para crear un marco conceptual inicial, y como mero instrumento de trabajo, una definición de éstos podría

4. GAWYS, G.: «Ushering in the era of ISDN», *Rev. of Technology*, núm. 18; WIEST, G.: «La RDSI, un reto para las Administraciones de Telecomunicaciones y las industrias», *Eurotelécom* 86, pp. 263 ss.

5. *Libro verde sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipamientos de las telecomunicaciones*, COM 87 (290), 30.6.87, p. 9.

6. MADEC, A.: *Economic and Legal aspects of Transborder Data Flow*, OCDE, DSTI/ICCP/80, pp. 34 y ss.; GARZÓN, G., *El marco jurídico del flujo de datos transfronteros*, IBI, TDF, 206; BING, J.; FORSBERG, P. y NYGAARD, E. *Legal Issues Related to Transborder Data Flows and Data Network Policy*, OCDE DSTI/ICCP/81.0; FREESE, J., *International Data Flow*, Lund 1979, defienden el nombre de flujo internacional de datos; en cambio los documentos del IBI o de la OCDE se inclinan por la denominación de flujos transfronteros; al respecto, GARZÓN, G., *op. cit.* p. 3; la misma denominación utiliza PLOMAN, E. *Transborder Data Flow and International Regulation of Communications*, International Institute of Communications, London, marzo, 1980, p. 12.

7. TAPPER, C. *Computer Law*, Longman, Londres, 1978, pp. 24 ss.

3. TDR, agosto 1986, p.8 ss.

ser la «circulación, a través de las fronteras nacionales, de datos e información a tratar y almacenar en sistemas de ordenador»,⁸ o la proporcionada por las Naciones Unidas: «Movimiento a través de las barreras nacionales para procesar, acumular y recoger datos»,⁹ existiendo varias otras definiciones doctrinales de interés, como las de Bing¹⁰ o Garzón.¹¹

Efectuando una reducción del ámbito del análisis, se van a considerar especialmente los flujos internacionales de datos entre Estados o entre éstos y organizaciones internacionales, o las de éstas últimas entre sí. El estudio de los flujos internacionales de datos entre empresas multinacionales va a ser abordado tan sólo tangencialmente, ya que si su importancia económica es extraordinaria y su relevancia jurídica ha sido examinada por las Naciones Unidas y otras organizaciones, así como por la doctrina,¹² que inicia la elaboración de un futuro régimen internacional sobre la materia, evitando las lagunas normativas existentes, los problemas específicos que plantean desbordan el limitado marco de este trabajo.

Por otra parte, cabe recordar que existen dos tipos de FID, según el medio y la base material utilizada.

a) Aquellos que incluyen un soporte físico, y que según los convenios vigentes pueden ser clasificados como mercancía: bandas magnéticas, *listing* de ordenadores, discos flexibles, con un estatuto postal de carácter internacional y con un costo determinable, están sometidos a tasas aduaneras. Tienen a menudo una gran rapidez de recepción (1 o 2 días en llegar a su destino).¹³

b) Los FID inmateriales, que circulan a través de las redes informáticas y que no son calificables de mercancía en sentido aduanero.

8. IBI, *Flujos de Datos Transfrontereros: su contexto y consecuencias*, Doc. SPIN, 231, Roma, 1980, p. 5.

9. Ver el análisis de la definición por ENNISON, T., «Sovereignty considerations on TDF: the developing country perspective», *TDR*, Vol. 7, 1983, p. 175.

10. BING, J., et alia *An exploration of Legal Issues on Information and Communication*, ICCP, núm. 8, París, 1983, pp. 63 y ss.

11. GARZÓN, G., «Biens immatériels et flux transfrontières de données», en *L'appropriation de l'information*, presentado por J.P. CHAMOIX, Lib. Techniques, París, 1986, p. 94.

12. JUSSAWALLA, M., *The Analytics of TDF*, The Second World Conference on TDF. Policies Papers on Strategies and Policies. IBI DOC. TDF. 210, pp. 73-96; FROSINI, V., *Il diritto nella società tecnologica*, Milano Giuffrè, 1981, p. 231. *T.D.R.*, julio 1986, pp. 13 y ss., aporta datos al respecto. Vide tb. ROBINSON, P., IBI TDF. 016, junio 1980; o DELAMARRE, M. IBI TDF. 019; IBI TDF. 004 de junio de 1980; TDF 009 junio 1980; sobre la valoración económica y sus dificultades, ver CHAMOIX, J.P., TDF. 012, junio 1980; sobre servicios de computadora, en exclusiva, *TDR*, sept. 1986, p. 5 y THOMPSON, J., *Communications et information: Aspects juridiques*, pp. 4 y ss; tb. DELAHAIE, «L'enregistrement des biens informationnels dans l'entreprise», *R.F.C.* 1984, junio, pp. 335 y ss.

13. Ver OCDE; OSTI/ICLP/78.39, p. 16.

Además de las dificultades planteadas por la identificación en la actualidad del concepto de telecomunicaciones, especialmente las transmisiones telegráficas, con los flujos internacionales de datos,¹⁴ indica Fishman¹⁵ que al intercomunicarse muy fácilmente los ordenadores, en forma directa o indirecta, y pudiéndose controlar para la selección de ruta u otros fines de forma automatizada, se crea una imbricación de cruces electrónicos de fronteras muy diferente a la telegrafía tradicional, lo que impide que el derecho internacional público pueda identificar a ésta con los flujos internacionales de datos a través de ordenador. En estos casos, como señalan Garzón y Vilarino, la presencia del ordenador es un «elemento determinante de la caracterización jurídica» de los flujos.¹⁶

De todo ello se desprende que los FID están sujetos a diferencias muy grandes de estatuto jurídico y tienen una naturaleza dual, pudiendo bien estar sujetos a tasas aduaneras estatales, bien meramente a impuestos sobre la cifra de negocio de determinada empresa que preste servicios informáticos inmateriales. Su naturaleza implica una creciente distorsión de la competencia comercial a nivel mundial y a diferentes regímenes jurídicos tanto a nivel interno como internacional.¹⁷

Es necesario crear unas reglas de juego a nivel internacional que fijen unas bases de evaluación homogénea de los FID para evitar la multiplicación incontrolada de normativas estables contradictorias, lo que sería extremadamente perjudicial para el crecimiento del comercio internacional de la informática. Una eventual solución sería, como veremos, una ampliación, al campo de los servicios, de las reglas del GATT, incluyendo la regulación de la fiscalidad internacional en este campo, o bien tratados de armonización, que fijen bases de acuerdo entre los Estados miembros.

La estrecha imbricación entre información como recurso, bien y mercancía, y la necesidad de su transmisión para adquirir un valor suplementario, el hecho de que la información no sea un bien fungible, y que sea

14. BING et al., *op. cit.*, pp. 63 y ss.

15. FISHMAN, W.L.: «Some Policy and Legal Issues in Transborder Data Flow», *P.A.S.I.L.*, 1980, pp. 184 y ss.

16. GARZÓN, G. y VILARIÑO, E., «Information and Privacy Protection in TDF: the Rights involved», en OCDE: *TDF and the Protection of Privacy*, París, 1979; p. 304-5 y tb. GARZÓN, G.: *op. cit.*, pp. 5 y ss.

17. OCDE OSTI/ICP/77. 13 abril 1977, p. 12; tb. KNOPPERS, J.: «How to classify Data Flow», *TDR*, vol. VII, oct. 1984, pp. 370 y ss. Las grandes divergencias estatales al clasificar a los FID han llevado al Consejo de Cooperación aduanero (Dictamen núm. 40, enero de 1977) a declarar que no se imponen derechos de aduana al valor de la información, sino a los soportes físicos acompañantes. Respecto a su estatuto fiscal, la OCDE, el 23 de nov. de 1978 (DSTI/ICCP/78.3) recomendó que los derechos fiscales sobre FID sean fijados por el país receptor, y pagados por el comprador de los datos; la exportación de datos, en cambio, está exenta de tasas en el país exportador.

difícilmente mesurable económicamente, por el valor relativo de la información según sea el destinatario y el progreso previo de tratamiento, nos hace ceñirnos a una consideración inicial de los FID como primordialmente un servicio, al ser reproducción de la información a bajo coste y en forma eventualmente ilimitada.

Pero la naturaleza de este servicio de transmisión lo hace estrechamente dependiente de lo que se comunica: el bien informacional subyacente, que es objeto de apropiación.¹⁸ Muy sintéticamente puede afirmarse que los FID implican una actividad de servicio que incorpora el bien mismo, y el Subcomité Legal Científico y Técnico de la ONU sobre uso pacífico del espacio exterior ha declarado que los FID comprenden tanto los datos primarios, como los procesados, así como la información analizada.¹⁹

Esta interconexión entre diferentes aspectos impide el claro reduccionismo interesado de las declaraciones de la Cámara de Comercio Internacional²⁰ que intenta identificar los FID con una exclusiva actividad de servicios, regulable por futuras normas del GATT.²¹

Aspectos económicos

La relación entre la producción inicial de bienes y servicios o el comercio de éstos cada vez es más estrecha: en 1950 el 8 % de su producción se destinaba a la exportación; y en 1985, el 15 %.²² Por otra parte, el comercio se ha transformado de desorganizado en organizado y de multilateral en prácticamente multipolar, siendo los tres ejes esenciales alrededor de los que se mueve Japón, EEUU y las Comunidades Europeas.

Y dentro del comercio, uno de los sectores de más rápido incremento ha sido el de la transmisión de la

información, ya sea a través de los sectores más tradicionales como las telecomunicaciones, ya sea por medio de la informática y los nuevos sistemas telemáticos, englobados todos ellos en el sector de los servicios.

Se ha evidenciado a menudo por los economistas que el número de personas dedicadas al sector servicios crece proporcionalmente al grado de madurez de la economía de un Estado y ha superado el 33 % de población activa en los Estados desarrollados, llegando hasta un 55 % en algunos casos.

En este sector, los servicios efectuados por medio de ordenadores (sólo en el marco de la OCDE, incluyendo los 16 países más industrializados) han pasado en 1985 a más de 30.000 millones de dólares (un 70 % aproximadamente proporcionado por firmas norteamericanas)²³ y en Europa Occidental se efectuaron compraventas por valor de 7.649.248 millones de dólares en 1984, y se pueden efectuar cálculos aproximados similares respecto a las telecomunicaciones clásicas.²⁴

El enorme incremento en la demanda de servicios ha condicionado el aumento de capacidad de producción y de distribución de bienes y servicios a nivel mundial. Dada la creciente integración de los ordenadores y otros nuevos sistemas telemáticos en las telecomunicaciones tradicionales, la interpretación entre ambos sistemas crece en forma exponencial.²⁵ La aparición del fenómeno de «desregulación»²⁶ en las telecomunicaciones va borrando las fronteras tradicionales entre telemática, computadoras y telecomunicaciones. Este fenómeno, que empezó en los Estados Unidos y ha influido enormemente en Japón y el Reino Unido, se ofrece como modelo más eficaz y competitivo a una importante parte del mundo, en especial en los países de la OCDE.

El mercado de la informática, desde su origen, ha sido muy poco regulado por Leyes o Reglamentos internos y está plenamente sometido a las leyes de la oferta y la demanda casi libres, a pesar de mercados oligopolísticos;²⁷ en cambio las telecomunicaciones tradicionales estaban muy reguladas, con un margen muy limitado para la competencia, lo que parece haber obstaculizado, junto con la fragmentación de mercados

18. Ver el debate entre CATALÁ y GARZÓN en «L'appropriation», *op. cit.*, pp. 112-113 en esp. y CATALÁ, P.: «La protection juridique des productions immatérielles», *Ibid.*, p. 89 en especial; tb.: «Cinco preguntas a Pierre Catalá: ¿La información es un bien económico?», *Agora*, «La informática en un mundo en transformación», núm. 6, 1983, pp. 39 y ss.; tb. WOLFERSBERGER, A.: *Les biens collectifs*, PUF, París, 1970.

19. Subcomité Legal, científico y Técnico de las NNUU, Supl. núm. 20, 1985, 14.ª Sesión (A/40/20), p. 29. En igual sentido, el art. 4 del Convenio de Florencia sobre importación de objetos de carácter educativo, científico y cultural, o el Protocolo adoptado en la Conferencia de Nairobi de la UNESCO, de 1974, que incluye los soportes magnéticos del ordenador.

20. CCI, doc. núm. 373, 22-5, de 19 de enero de 1984.

21. PINOL i RULL, J.: «Los flujos internacionales de datos: aproximación a su regulación jurídica», *Anuario de la UNED*, T. IV 1987, pp. 139 ss. Vide tb. la opinión de Narjes, Vicepresidente de la Comisión de las Comunidades Europeas, que reconoce que la convergencia creciente de mercados plantea problemas de regulación, dadas las diferentes características hasta el momento de los dos mercados de telecomunicaciones e informática. NARJES, K.H.: «Telecom Policy Reform and International Trade», *TDR*, enero 1988, p. 21.

22. BOSSHARD, P. «Perspectives after Punta del Este». *Paper* para la remisión del I.L.A. en Madrid, el 15.2.88, p. 1.

23. T.D.R. Sept. 1986, p. 1.

24. Comunicación de la Comisión al Consejo de las CEE sobre las telecomunicaciones de 18.5.1984, CU. 84/277.

25. NOVY, H.J.: *World Communications: Ways and means to global integration*, Intern. Publ. 1987, p. 24.

26. GILLE, L.: «La déreglementation des télécommunications: régulation des valeurs et valeur des réglementations». *Bull. IDATE*, núm. 3, Août, 1986, p. 76; Vide tb. DEL RÍO, A. *Reptes per a les telecomunicacions i la TV a Europa*. CIC Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1989, capítulo 3, pp. 49 ss.

27. UNESCO, IBI, «Estrategias y políticas en materia de informática». Conf. 210/cal. 5.

resultantes de las legislaciones nacionales proteccionistas, un desarrollo de la investigación en las NTI. La confluencia de ambas en los servicios telemáticos, que incluyen telecomunicaciones e informática, puede producir un enorme cambio tecnológico, y rápidos cambios económicos.

La utilización de satélites para televisión, telecomunicación y radiodifusión puede ser en el futuro preferible a la red interconectada actual de la informática, creando medios más eficientes para transmitir datos comerciales, bancarios y tecnológicos; y ello es posible dado el alto grado de internacionalización de mercados y operadores, que son denominados «grupos multimedia», al actuar sobre los diversos mercados de comunicación como Times INC, Berlusconi, Berthelshwam, Thorn-Emi, Maxwell, etc.

Cada vez se advierte más en la doctrina que existe una absoluta interdependencia entre comercio, finanzas, tecnología y desarrollo económico; por ello se debe analizar el mercado mundial de las telecomunicaciones teniendo en cuenta el conjunto de estos factores, y que cada dólar invertido en infraestructura de telecomunicaciones representa un aumento global de la actividad económica de 1.5 dólares

En efecto, las diferencias entre el desarrollo económico de los Estados se reflejan, casi aritméticamente, sobre la extensión de los servicios a su población, así como en la capacidad económica de adquisición de los mismos y las necesidades del mercado. Por ello las diferencias en el acceso al servicio de telecomunicaciones y sistemas telemáticos se agrandan cada vez más entre países desarrollados y no desarrollados; y entre los primeros entre sí, con Europa Occidental cada vez con una menor cuota de mercado.

Hacia 1987 el mercado norteamericano de las telecomunicaciones (en sentido amplio, incluyendo los sistemas telemáticos) era de un 35 % del mundial; Europa Occidental representa hoy un 20 % y Japón un 11 %; pero este último mercado había crecido un 20 % más que el europeo entre 1985 y 1987, debido en buena parte a la fragmentación de los mercados europeos. El resto de Asia comprendía un 9 %; y el 25 % restante se repartía entre el resto de los países del mundo.²⁸

En cuanto a las importaciones en el campo de las NTI, las que ha efectuado Europa Occidental han crecido en 1985 en un 33,8 %, 2,7 veces más que las exportaciones (que se han efectuado fundamentalmente al Tercer Mundo, en especial Arabia Saudí e Iraq),

pero aún existe un superávit total, que va en disminución.²⁹

El caso de las relaciones USA-CE ejemplifica las dificultades europeas. En 1988 el mercado comunitario de equipos de telecomunicación era de 22.000 millones de dólares; y este mismo año el excedente comercial en este campo de Estados Unidos con la CE era de 418 millones de dólares (788 millones de exportaciones norteamericanas a la CE frente a 370 millones de importaciones desde los 12); en el campo estricto de los servicios, en un mercado de 50.000 millones de dólares en la CE, las exportaciones de EEUU de tales servicios a los 12 totalizaron 670 millones de dólares frente a tan sólo 170 millones de exportaciones comunitarias a los Estados Unidos.

Las continuas acusaciones mutuas entre EEUU, Japón y la CE de establecer respectivamente barreras jurídicas, especialmente técnicas, al libre establecimiento de servicios de valor añadido por parte de proveedores extranjeros (así como a productos informáticos o en general a manufacturas relacionadas con las NTI) se ejemplifican en los informes elaborados por la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión de las CE el 1 de mayo de 1989 o el *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, de 29 de abril de 1989, efectuado por el *US Trade Representative*.³⁰

La batalla por los mercados se extiende especialmente en Asia del Sudeste. Japón ha efectuado amplios créditos a tales países para promover el desarrollo de su infraestructura de telecomunicaciones con tecnología japonesa, por valor de 492 millones de dólares en el período 1971-87; con un incremento del 87 % de aumento de tales préstamos en 1988 sobre el año anterior, calculando que en 1989³¹ habrá destinado 40 millones de dólares a tales fines. Los países de la ASEAN tenían un mercado de *equipos* de telecomunicación por valor de 134 millones de dólares en 1987 que crecerá en 1992 a 216 millones y el mercado total de equipos y servicios, en 1989, era de 300 millones de dólares.

Por último, la importancia económica de los FID se plasma en el cuadro 1, así como su rapidísima evolución.³²

Las razones de la decadencia relativa europea³³ son sin duda el relativo estancamiento investigador y el

29. En 1983 era de 1.682 millones de ecus, y en 1984 de 1.533.

30. *TDR* Mayo de 1989, pp. 15 y 27.

31. POE. R.: «Japan's yen to win overseas». *Communication week Int.* 20 Febr. 1989, pp. 4 ss.

32. *The CTC Reporter*. Primav. 1989; núm. 27, p. 16.

33. En 1986 las Comunidades tuvieron exportaciones por 1.2 millones de dólares más que de importaciones en el campo de las telecomunicaciones, pero importaron de los USA 988 millones y les exportaron 368 millones de dólares; mientras que importaron de Japón por valor de 724 millones de

28. Se calcula que el nuevo mercado mundial de servicios telemáticos será de 3 a 400.000 millones de dólares en 1990. *Libro Verde sobre el desarrollo del mercado común de los servicios y equipamientos de las telecomunicaciones*, LOU 87/290 de 30.6.87, p. 30.

Cuadro 1
 FLUJOS DE FDI EXPORTADOS DESDE LOS CINCO ESTADOS
 MAS REPRESENTATIVOS, 1981-1987
 (En millones de dólares)

Pais	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Francia	4.583	2.844	1.700	2.134	2.227	5.339	9.080
R.F. de Alemania	3.868	2.473	3.186	4.346	4.904	9.597	9.129
Japón	4.917	4.526	3.603	5.945	6.427	14.336	19.396
Reino Unido	12.118	7.156	8.047	7.956	10.982	16.593	25.745
Estados Unidos	12.704	6.286	3.509	4.798	13.823	22.494	41.897
Total	38.190	23.285	20.045	25.179	38.363	68.359	105.247
Todos los países	54.006	32.564	36.465	41.993	58.366	92.360	134.898

Fuente: Fondo Monetario Internacional, informe sobre balanza de pagos, recibido el 13 de octubre de 1988. Las exportaciones desde EEUU han sido (revisadas para excluir cuestiones financieras (excepto banca), seguros e inversiones inmobiliarias en las Antillas Holandesas. Las exportaciones de Japón excluyen los beneficios reinvertidos (que no están disponibles). Los datos de 1987 para los países en desarrollo son incompletos.

mantenimiento de precios poco competitivos (vg., los equipos informáticos son un 80 % más caros que los estadounidenses) debido a la alta protección de los mercados internos, controlados por grandes compañías multinacionales que venden sus equipamientos a los sistemas de telecomunicaciones controlados por cada Estado.

Así, en el Reino Unido, la General Electric Coy Plessey con el 65 % del mercado y la STC, filial de la ITT; en RFA, la Siemens con el 85 % del mercado, la SEL (filial de ITT) y las filiales de Philips; en Bélgica, Bell Telephone y MBLE (filiales de Philips); en Dinamarca, Ericson y la ITT; en Francia, Alcatel-Thomson; en Holanda, Philips y filiales de la ITT; en Italia, la ITT, con el 80 %, Sit-Siemens, GTE, Italtel; en Portugal ITT y Siemens; en Irlanda, Ericson y Alcatel Thompson, etc; la reciente *joint venture* entre Siemens e IBM en 1988 para la comercialización mutua de sus productos y servicios en Europa y EEUU es muy ilustrativa.

La enorme concentración y la escasa competencia han causado graves pérdidas de competitividad a las empresas europeas, que tienen asegurado el mercado de los servicios públicos de telecomunicaciones, gestionados por la Administración o una empresa en régimen monopolístico, como Italia, Portugal, Dinamarca y España, así como Francia, RFA y Holanda, hasta 1985.

En este caso, la relación entre la subestructura económica y la jurídica se determina claramente, al observar que esta última, al reservar por Ley a la Administración la transmisión, automatizada o no, de la información por medio de las telecomunicaciones, perjudica la innovación y la inversión efectiva en este campo, al atomi-

zar los mercados europeos, lo que ha derivado en la creciente necesidad de pagar licencias norteamericanas y japonesas para la fabricación de componentes y fibras ópticas, dado que no se ha seguido el modelo de economías de escala.

Teniendo en cuenta que los ciclos de vida de los productos en las nuevas tecnologías de la información son cada vez más cortos (vg. en 1980 se calculaba que un sistema de conmutación tiene unos 10 años de plazo de vida útil) y sus costos cada vez mayores (vg. un conmutador, implica invertir de 500 a 1.000 millones de dólares) es necesario un control importante del mercado mundial para que la investigación sea rentable (aproximadamente se estimó que una empresa productora de conmutadores ha de tener asegurado un 8 % de tal mercado para alcanzar la rentabilidad); y ello lo logran grandes compañías como la ATT (que dispuso en 1984 de casi 2.000 millones de dólares para inversiones) o planes gubernamentales como los japoneses, que colaboran estrechamente con las industrias, subvencionando la investigación.

En el campo más específico de los bancos de datos, su número se ha multiplicado entre 1979 y 1984 por 6 y el número de sus usuarios ha pasado de 10.000 a 2 millones entre 1965 y 1978.³⁴ Las ventas de servicio de datos fueron en 1984 de 4.200 millones de dólares y se calcula que serán de 8.000 millones en 1987; están centrados en aspectos financieros e industriales (el 50 % del total en 1981) o ciencia y tecnología (25 % en 1981).

En 1986 el 75 % de tales bancos de datos estaban en EEUU y Canadá y el 20 % en Europa Occidental; los bancos de datos en los países socialistas serían unos 40.000, con mayoría abrumadora de la URSS (35.000);³⁵ y las relaciones de transmisión de datos

dólares y sólo exportaron 39 millones de dólares. Por su parte la relación comercial en este campo entre Japón y los USA es también muy deficitaria para este último país, que importa 3.200 millones de dólares en total; en cambio Japón sólo importa por valor de 123 millones de dólares en 1985. Ver NARJES, K.H.: «Telecom Policy Reform and International Trade», TDR. Enero 1988, p. 22.

34. HAMELINK, C.J. *Transnational data flow in the information age*. Lund, 1984, p. 44.

35. MONKIEWICZ, J.: «Transborder data flows in East-West Relations», *Paper*. Varsovia, diciembre 1987, en *Conference Papers de la International*

entre Europa Oriental y Occidental son escasas y muy asimétricas, siendo importadora la primera en un 90 %, especialmente a través de Austria y de su servicio Radio-Austria,³⁶ y de la RFA, teniendo que pagar sustanciosos cánones de uso.

El crecimiento de la demanda de servicios de datos es exponencial, llegando para algunas empresas especializadas en ellos al 40 % de crecimiento anual.³⁷

Con respecto al impacto de las nuevas tecnologías de la información y el cambio que van a suponer en las telecomunicaciones, sólo se debe recordar que aumentará enormemente la productividad en servicios como bancos, servicios jurídicos, fiscales, *consulting*, seguros y educación e investigación, así como en producción de manufacturas integradas y materias primas; asimismo favorece la comercialización en general de los servicios, al permitir su numerización, lo que hace fácil su transporte y los asimilará a otros bienes para el intercambio mundial.³⁸

En el campo social y laboral, el impacto sobre la difusión de la cultura y el ocio es enorme, pudiéndose organizar un mercado mundial, o regional a gran escala, de radiodifusión, televisión y organización global de las redes de información, incluyendo las aplicaciones educativas; por otra parte, afecta enormemente a la estabilidad en el trabajo. Se calcula que sólo en Europa, de 30 a 60 millones de personas se verán afectados laboralmente; aunque entre 1985 y 1990 se crearán 4 millones de puestos de trabajo directamente relacionados con las NTI, las pérdidas de empleos en banca, servicios (incluidas las propias telecomunicaciones y los servicios públicos), etc. pueden ser muy superiores.

Pasando a un ámbito más específico, el de las Comunidades Europeas,³⁹ quizás una parte importante en su futuro desarrollo dependerá de la vía escogida en el ámbito de las NTI. Si en 1984 el 2 % del PIB, de las Comunidades estaba relacionado con las telecomunicaciones, hacia el año 2.000 será de un 7 % y éstas deberán invertir entre 500 y 1.000 millones de ecus en este

sector⁴⁰ para aumentar su competitividad frente a sus rivales comerciales: EEUU y Japón.

La necesidad de estrategias comunes supone, para la supervivencia misma de la independencia del sector, una cooperación estrecha entre los suministradores de tales servicios, hasta llegar a un mercado común de las telecomunicaciones: los primeros pasos, como se verá, implican programas de I + D específicos, con actuaciones muy concretas, normalización y homologación de los productos y los servicios y el inicio de apertura de los mercados públicos en los servicios telemáticos.⁴¹ El resultado pretendido es crear una red comunitaria, con posibilidad de efectuar servicios múltiples, la RDSI o ISDN⁴² adaptable a muy diferentes terminales.

La conexión de estos aspectos económicos y técnicos con los aspectos plenamente jurídicos se hace evidente, al tener en cuenta el principio esencial de la construcción de las Comunidades: la preferencia comunitaria. La cuestión es si ésta puede ser aplicable también a los servicios y en general a las NTI, dado que el desarrollo normativo al respecto ha sido muy escaso hasta 1987.⁴³

Por otra parte, el nacionalismo en Europa, tanto en equipos como en servicios informáticos y de telecomunicaciones entre los países comunitarios, ha sido la tónica dominante hasta 1985. Las Administraciones de telecomunicaciones u otras empresas de carácter monopolístico se esforzaron en trazar sistemas de compra e investigación que impedían *de facto* las importaciones;⁴⁴ el intervencionismo estatal era una realidad casi totalmente uniforme,⁴⁵ aunque el suministro de equipos y materiales se efectuaba por los particulares, especialmente empresas multinacionales (salvo Italia, donde también el Estado participaba en su producción).⁴⁶

En cambio, en otros servicios de la información el libre mercado y la dura competencia está llevando a una explosión de inversiones.⁴⁷ 2.000 millones de ecus se invertirán entre 1987 y 1989 en satélites, cohetes de lanzamiento y estaciones terrestres y 10.000 millones de

Information Flows between Eastern and Western Europe. Febrero, 8-11-1988, p. 3.

36. SINT. P.P.: «The Role of radio-Austria in the West-East Data Flow». *Ibid.*, pp. 22 y ss.

37. «Clearing the Lines. A User's View on Business Communication in Europe», *Report from the Round-table of European Industrialist*, Oct. 1986, p. 3.

38. Libro Verde... *op. cit.*, p. 42.

39. VALENTIN, J.P.: «Le situation des Télécommunications en Europe: le point de vue de la CE». *Revue de Droit de l'Informatique*, núm. 2; 1987, pp. 106 ss; LABARRIERE, C.: *L'Europe des postes et des télécommunications*. París, 1985, en especial p. 105 ss; MARTÍNEZ BOURDES, D.: «El futuro de las telecomunicaciones en Europa» *Eurotelécom* 86. Madrid, 1986, p. 275 ss. LERA SALSO, E.: «La política europea entre la voluntad y la incertidumbre». *Actualidad Electrónica*, 16/22, oct. 1987, p. 10 ss.

40. Libro Verde... *op. cit.*, p. 18.

41. ORNIA ÁLVAREZ, F.: «Incentivos de la I+D en las tecnologías de la Información». *Jornadas sobre tecnologías de la Información*, Ed. Instituto de Europa, 1986, pp. 63 ss.

42. SCHON, H.: «La perspectiva alemana: la importancia de la RDSI y sus servicios para la Deutsche Bundespost». *Eurotelécom*. 1986, pp. 199 ss.

43. Vide DEL RIO, A.: *Op. cit.*, pp. 81-109.

44. JEQUIER, N.: *Les télécommunications en Europe*. Centre de Recherches Européennes. Publ. núm. 98. Lausanne, 1976, p. 2.

45. NARJES, K.H.: «Sesión de clausura sobre el futuro de las telecomunicaciones europeas». *Eurotelécom*. 1986, Madrid, pp. 311 ss.

46. PODORELL, J.: «L'Europe des télécommunications: un concept pertinent?» *Bull. IDATE*, 1986, núm. 24, p. 274.

47. JEQUIER, N.: *Op. cit.*, p. 40; CARPENTIER, M.: «Télécommunications: l'enjeu communautaire». *France Télécom*, núm. 63, oct. 1987.

ecus, entre 1987 y 1994, en antenas, clasificadores y equipos para retransmisión directa de TV. La EUTEL-SAT procede ya a una segunda generación de satélites.⁴⁸

La necesidad de liberalización y desregulación de las redes de telecomunicaciones se contempla como una necesidad según el Comité sobre Políticas de Información, ordenadores y comunicaciones de la OCDE⁴⁹ especialmente en la Europa Comunitaria.

Los esfuerzos efectuados por las Comunidades a partir de 1984 en especial, con el programa ESPRIT de duración de 10 años y el BRITE, que se inició en 1985 con duración de 4 años,⁵⁰ permiten augurar un cambio, aunque la creación y transferencia de tecnologías en el seno de los países comunitarios aún presenta graves problemas;⁵¹ la introducción del ISDN en 1989 en la RFA y la alianza del Bundespost con Franche Telecom en determinados campos abre puertas a ciertas esperanzas.

En el campo legislativo, con bastante retraso frente a la «desregulación» efectuada en EEUU⁵² o la más lenta, pero eficaz, llevada a cabo en Japón⁵³ o la muy avanzada del Reino Unido, los restantes países europeos avanzaban muy lentamente en la misma vía.⁵⁴

Por ello la Comisión, tras publicar su Libro Verde en 1987 ha destacado por su entusiasmo, concretado en algunas directivas basadas en especial en el art. 90 TCEE y varias propuestas de directivas sobre normalización técnica. Nos vamos a referir tan sólo, por no querer abordar el tema (que no es el centro de este estudio) del Derecho Comunitario referente a las NTI a la propuesta del Open Network Provision de 20 de diciembre de 1988, sobre la base del art. 100 TCEE⁵⁵ que es de especial importancia y ha despertado grandes recelos en las PTT europeas.⁵⁶

48. EUTELSAT (Organización Europea de Satélites de Telecomunicaciones) tiene ahora 26 miembros y sede en París. Ver KERKHOVE, J.: «Les technologies spatiales», en *Enjeux technologiques et relations internationales*, DUSCLOUD, M. y JOUBEYROL, J. (ed.). París, 1986, pp. 271 ss.

49. TDR, Dic. 1987, p. 2.

50. WATSON, D.: «Le manque d'unité européenne: un grave obstacle à l'innovation technologique», en *Enjeux, op. cit.*, pp. 248 ss.

51. NARJES, K.H.: «Telecom Policy Reform and International Trade», TDR, Jan. 1988, pp. 20 ss.

52. HILLS, J.: «Dynamics of US Telecommunication Policy», TDR, Febr. 1989, pp. 14 ss.

53. WATANABE, H.: «A Perspective from Japan», en *Communication, regulation and International Business*, RADA, J. y PIPE, J.R. (ed.), Amsterdam 1984; HIROBE, J.: «Japanese deregulation», *Foro Telecom 87*, Paper en la reunión de Ginebra.

54. Vide JUSSAWALLA, M.: «Economic and Global Impact of Telecom Deregulation», TDR, mayo 1988, pp. 10 ss.

55. Que prevé condiciones de armonización para los interfaces técnicos e incluye definiciones y regulaciones de los puntos terminales de redes públicas, de telecomunicaciones, condiciones de uso, principios tarifarios, etc. Vide TDR, mayo 1989, pp. 15 y 27.

56. *Communications Week Int.*, 20.2.89, p. 1.

Dicha actitud de interés en la armonización contrasta con el tardío eco que ha despertado en el Consejo (las tres sucesivas reuniones del Consejo de Ministros de Telecomunicaciones, que se reunió por primera vez en 1987, no han adoptado medidas importantes hasta la última reunión de diciembre de 1989, en que se adoptaron decisiones de amplio alcance en esta materia) y las reticencias del Parlamento Europeo que adoptó (por estrecha mayoría de votos: 139 a 131) el Metten Report de 1988 que indica que determinados servicios de telecomunicaciones deberían ser efectuados en régimen de monopolio por las PTT; y el Braun-Moser Report, que en cambio ratifica la política de la Comisión respecto a la clara distinción entre actividades legislativas y operativas de las Administraciones estatales en el sector de las Telecomunicaciones.

Aspectos axiológicos

Además de los evidentemente básicos aspectos económicos y tecnológicos de las NTI, en este campo se enfrentan muy diversos valores que a menudo se entrecruzan y crean graves contradicciones en las posiciones de los Estados, que se han expuesto por parte de la doctrina en forma muy amplia y desde puntos de vista absolutamente opuestos.⁵⁷

57. MADEC, A.: «Economic and Legal Aspects of TDF». OCDE/DSTI/ICCP/80.26, París, 1980; esp. p. 37. Vide tb. Final Statement de la sesión Plenaria final de la segunda conferencia sobre políticas en FDT, Roma, 29 de junio de 1984. Se indica en éste que (p. 3) la divergencia fundamental está entre la libertad de flujos y la libertad de acceso a los mismos. Ver tb. Recomendación núm. 9 de la Conferencia de integración informática africana de 1979; respecto a la doctrina vide KELLY, M.R.: «World Survey Results on Attitudes regarding TDF». IBI, TDF, 010 junio 1980; tb. *Information, Economics and Power*, editada por CRUISE O'BRIEN, R., en especial; ver WIONCZECK, M.: *Some reflections on Economic Information Gathering and Processing within the frame of the North-South Conflict*, pp. 148 y ss.; o bien «Flujos de datos transfronteros: su contexto y consecuencias». IBI, Doc., SPIN, 231, Roma, 1980, p. 11; o por último, de SOLA POOL, I. y SOLOMON, R.J.: «Les flux de données transfrontières, conditions requises pour une coopération internationale», OCDE DST/ICCP/78.21, p. 60.

GOTLIEB, A., DALFEN, C. y KATZ, K.: The Transborder transfer of information by communications and computer systems. Issues and approaches to guiding principles, 68 *AJIL*, 1974, esp. pp. 229 y 225; Vide tb. RUGGIE, J.G.: «International responses to technology: concepts and trends», *I.O. Summer 1975*, vol. 29, núm. 3; AGRAWAL, D.L.: IBI, TDF.003 junio 1980; BUKASSA, B.: TDF. 005 junio 1980; GREWLICH, K.: «Controlling International Information Economy Conflicts», TDR, Sept. 1985, pp. 13 y ss.; FRESSE, J.: «Preserving the open flow of information across borders», OCDE, TDF. 2 Viena, 1977, pp. 12 y ss.; GASMANN, H.P.: «New International Policy Implications of the rapid growth of TDF», OCDE, TDF.1 Viena 1977, pp. 16 esp. Dept. of Communication of the Government of Canada: «Policy Implications of TDF». OCDE DSTI/ICCP/80.26, p. 13.

En efecto, al incluirse en el mismo término «nuevas tecnologías de la información», dos aspectos diferentes: la información transmitida y el medio para su transmisión, existen muy diferentes axiologías respecto al tratamiento normativo de éstas. En un caso predominan las consideraciones políticas, económicas y técnicas, y en el otro, el principio valorativo de la libertad de información.

Las demandas de un nuevo orden de la información y la comunicación⁵⁸ (NWICO o NOIC) que incluyen nuevas reglas sobre las NTI, han llegado a reivindicar, en el caso concreto de algunos Estados, la *gratuidad* de la información, sin tener que pagar derechos de autor o ni los cánones por conexión con bancos de datos,⁵⁹ para que los países menos desarrollados puedan salir de su retraso tecnológico. Se ha declarado que las NTI son la última oportunidad para el Tercer Mundo, si los países más desarrollados consienten en una transmisión gratuita de éstas.

Una postura absolutamente contraria es la de Estados Unidos, que defiende las reglas del mercado y la libre competencia y que contraataca a su vez, acusando a los países menos desarrollados de intentar restringir la libertad de información, el *free flow of information*.⁶⁰ Cabe recordar que este mismo país está efectuando abundantes restricciones al intercambio de información sobre alta tecnología no sólo a los países del Este, por medio del COCOM y el CHINCOM,⁶¹ sino también a sus propios aliados.⁶²

La información, al proporcionar un poder de selección entre diferentes alternativas,⁶³ tiene un gran valor para la eliminación de riesgos, lo que es analizado en forma brillante por la «nueva» escuela de análisis eco-

nómico del derecho.⁶⁴ Gracias a los nuevos tratamientos digitalizados de esta información, mediante la informática, y su posibilidad de transmisión instantánea y en principio ilimitada, se puede crear un nuevo tipo de civilización, con consecuencias culturales y económicas enormes⁶⁵ e importantes connotaciones estratégicas. El ejemplo del rapidísimo desarrollo económico de algunos países del Sudeste Asiático, en buena parte basado en la informática y las telecomunicaciones (en especial en el caso de Singapur) es una muestra de las fulgurantes repercusiones de las NTI.⁶⁶

El principio de libertad de información y comunicación, estrechamente relacionado con la libertad de expresión y opinión, ha sido consagrado por el art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el art. 4 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y el art. 10 del Convenio Europeo de 1950, pero está sometido a restricciones, como señala el art. 29.2 y 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el art. 4 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el art. 19 3 b, por razones de seguridad nacional, defensa de la integridad territorial, seguridad o salud pública e incluso la autoridad e imparcialidad de la justicia;⁶⁷ excepciones reconocidas también en los arts. 10, 15 y 24 del Convenio Europeo; en el ámbito específico de las telecomunicaciones, se permite por razones similares la interrupción de tal servicio (arts. 19 y 20 del Convenio de Málaga-Torremolinos).

Además, la «absoluta» libertad de la información no es posible, dada la presencia de otros intereses colectivos protegibles, tanto estatales como internacionales: prohibición del racismo, el libelo, la seguridad estatal, etc., como señala el párrafo 10 de la Declaración de Méjico sobre informática, desarrollo y la paz.

Por una parte, el principio de la igualdad soberana⁶⁸ incluye el respeto y fomento de la autonomía cultural (el problema reside en si incluye eventualmente la denominada «soberanía informática»,⁶⁹ que reivindicar,

58. Ver al respecto la Mesa Redonda efectuada por la ONU y la UNESCO en Copenhague, del 1 al 7 de abril de 1986 y la celebrada en Yugoslavia en 1987, en que se intentó llegar a acuerdos mínimos sobre esta temática; *vide* tb. KLEINWACHTER, W.: «NWICO: New Legal Rules for Communication Technologies», *TDR*, agosto de 1986, pp. 20 ss.

59. McFADDEN, Th. (ed.): *La technologie confrontée à un monde en mutation*, N. York, 1977, y GOULET, D.: «Au delà du moralisme: stratégie éthique dans le développement global», *Ibid.*, pp. 12-39.

60. Sin embargo se aceptan restricciones a éste por razones de seguridad nacional, etc., por parte de Washington; ver *TDR*, Oct. 1986, pp. 4 ss.

61. BERTSCH, G.: «Transferts de technologie et contrôles à l'exportation aux Etats Unis: le rôle regulateur du Gouvernement américain», en DUSCLOUD, M. y SOUBEYROL, J.: *Enjeux technologiques et relations internationales*, París, 1986, pp. 45 ss., y MCINTYRE, J.: «Le contrôle de la technologie à double usage stratégique dans les pays de l'Alliance Occidentale», *Ibid.*, pp. 244 ss.

62. Ver el Informe de la DG XIII del Directorado de Tecnologías de la Información, Telecomunicaciones e Información de las Comunidades Europeas, de 1987, así como la Resolución unánime del Parlamento Europeo condenando las restricciones norteamericanas a las firmas europeas en aspectos de alta tecnología (Doc. A. 299-85).

63. CHERRY, C.: *On Human Communication*, 2.ª ed., Cambridge (Mass.), 1966, p. 244.

64. MACKAAY, E.: *Economics of Information and Law*, Boston, La Haya, Londres, 1982, pp. 115 ss.; KNIGHT, F.: *Risk Uncertainty and Profit*, Chicago, 1971; POSNER, R.A.: *Economic Analysis of Law*, Boston, 2.ª ed., 1977; CALABRESI, G. y BOBBIT, P.: *Tragic Choices: The Conflicts Society Confronts in the Allocation of Tragically Scarce Resources*, New York, 1978.

65. DANZIN, A.: «Informatique et enjeux de civilisation», en *Enjeux*, *op. cit.* pp. 233 ss.

66. *Ibid.* PAPP, D.: «Les conséquences stratégiques de développement technologique dans le bassin pacifique pour l'URSS, les Etats Unis et la Chine», p. 386 ss.

67. GARZÓN CLARIANA, G. y VILARINO PINTOS, E.: «Information and Privacy Protection in TDF: The Rights Involved», en OCDE: *TDF and The Protection of Privacy*, París, 1979, pp. 2 ss.

68. CARRILLO SALCEDO, J.A.: *Soberanía del Estado y derecho internacional*, 2.ª ed., Madrid, 1976, pp. 197 ss.

69. GOTTLIEB, A.; DALFEN, C.; KATZ, K.: «The Transborder Transfer

en especial, los países menos desarrollados); asimismo, los aspectos estratégicos de la información causan, como se ha indicado, diversas restricciones de la misma.

Por otra parte, además de los intereses y derechos de los Estados, existen derechos humanos individuales protegibles, que han fundamentado las diferentes legislaciones nacionales o regulaciones internacionales, como la Convención Europea para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, de 1981;⁷⁰ o las directrices sobre protección de datos de la OCDE, como la efectuada el 23 de septiembre de 1980, que además recoge las excepciones de soberanía nacional, seguridad nacional y orden público. Tales restricciones han sido aceptadas tanto por los Estados como por los industriales,⁷¹ teniendo en cuenta la necesidad de garantía de los derechos de los consumidores, unido a las preocupaciones por temas de defensa,⁷² la protección de datos en cuestiones como las bancarias, etc. El denominado «delito informático»⁷³ ha llevado a diferentes soluciones en los países de la OCDE,⁷⁴ y del Consejo de Europa, que intentan establecer un Tratado al respecto, con mayores garantías y control de los FID. El conjunto de regulaciones sobre los riesgos de la informática para los usuarios empieza a despertar un interés renovado de los

Gobiernos,⁷⁵ con un concepto más amplio de seguridad nacional⁷⁶ que ha favorecido cada vez más el uso de la criptografía.

La información numerizada de datos vitales para la economía de un país⁷⁷ y su posesión por firmas o Gobiernos de otros Estados en sus bancos de datos puede implicar que, en caso de controversias, se efectúe una interrupción unilateral del flujo de datos, con lo que conlleva de riesgo para la soberanía estatal y la capacidad de decisión de los Gobiernos,⁷⁸ aumentando la vulnerabilidad estatal.⁷⁹

Cualquier actuación estatal contra otro Gobierno, con el fin de desviar los flujos comerciales de datos o de alterar o interrumpir las telecomunicaciones, etc. pueden atacar uno de los principios fundamentales de la Carta, la igualdad soberana proclamada en el art. 2.1, así como el principio de la no intervención.

Cabe distinguir al menos dos tipos de Estados con valores claramente diferenciados en determinados aspectos respecto al régimen jurídico futuro de las telecomunicaciones y de los FID: los países de la OCDE, por un lado, y los países socialistas y el denominado Tercer Mundo, de otro, aunque, como es evidente, no se trata de posiciones absolutamente coherentes en todos los Estados, como se apreciará al examinar las leyes que regulan este campo de actividades.

En el primer grupo, prima el valor de la libertad de información y de opinión,⁸⁰ así como, aunque en forma más matizada, el de comunicación. Se considera que el desarrollo informático y telemático, a pesar de determinados riesgos respecto a la «identidad cultural» de los Estados, noción nunca excesivamente clara y variable en el tiempo,⁸¹ puede fomentar el desarrollo economi-

of information by communication and computer systems. Issues and approaches to guiding principles». *AJIL*, vol. 68, 1974, en esp. pp. 229 ss.; vid. tb. IBI TDF, 200, p. 52-53, y ROBINSON, P., IBI, TDF, 016, París, junio de 1980.

70. El Convenio ha tenido 5 ratificaciones: España, Francia, RFA, Noruega y Suecia, y se prevén las inmediatas de Austria, Dinamarca, Luxemburgo, y Reino Unido; Chipre ha firmado en 1988. Además, y en conexión directa con los aspectos comerciales de los flujos internacionales de datos, el Consejo de Europa ha efectuado una Recomendación (R(85)20); para la protección de datos personales utilizados para *marketing* directo, adoptado por el Comité de Ministros el 25 de octubre de 1986.

71. La delegación estadounidense reconoció, en la I.ª Conferencia Mundial de políticas sobre los FID, de 6 de octubre de 1980, que existen límites al *free flow*; también, vid. «Analysis of Issues for business», de la International Chamber of Commerce, Doc. 373/23, Rev. de 3 de diciembre de 1984, que se pronuncia en igual sentido, aunque propone la armonización internacional de los controles eventuales o actuales.

72. Vg. en USA tal control es efectuado por la National Security Agency, enclavada en el Departamento de Defensa, aunque tiene competencias concurrentes con el National Bureau of Standards, una agencia civil; ver WILK, C.K. «Computer Communications Security Policy in US», *TDR*, diciembre de 1987, pp. 12 ss.

73. Una definición más amplia sería la del «abuso informático»: «cualquier conducta ilegal; poco ética o no autorizada del procesamiento automático y transmisión de datos». ROBINSON, P. «Law Enforcement and Trade in Data Services», *TDR*, dic. 1987, pp. 15 ss.

74. «Computer Related Crime; Analysis of Legal Policy». Report núm. 10. OCDE, ICCP, París, 1986, respecto a los USA, se han establecido la «Electronic Communications Privacy Act», de 1986 (P.L. 99-508) y el «Computer Fraud and Abuse Act», de 1986 (PL 99-474); y en Francia se han añadido artículos al Código Penal, contemplando delitos informáticos, en 1987.

75. SAUVANT, K.: «Data Services National Policy Choices», *TDR*, diciembre 1986, pp. 21 ss. y HICKMOTT, G.T., «Data Restrictions: User's Concerns», *Ibid*, pp. 25 ss.

76. IRWIN, M.: «National Security and International Competition: A Delicate Balance», *TDR*, febrero 1988, pp. 17 ss.; HOVEN, VAN DEN, R.: «State Security and Information Transfers» *TDR*, agosto 1987, pp. 17 ss.

77. La delegación canadiense en «Les Banques et les transferts électroniques de fonds», OCDE, París, 1983, pp. 202 ss. indicó que «los bancos de datos económicos y financieros situados fuera del territorio nacional son considerados como una amenaza para el país en tiempos de crisis»; vid. tb. ECOSOC, Trade/WP.4/R.116, 1980; Trade/WP.4/6.2./R.79, de 1976; Trade/WP.4/R.185, de 1980.

78. FREESE, J. *International Data Flow*, Lund, 1979, pp. 48-49.

79. ANDERLA, G. y PETRIE, J. OCDE, DSTI/ICCP/83.25, de 20 de octubre de 1983, p. 28, indican que las posibilidades de un «mercado cautivo, controlado por las grandes firmas norteamericanas son cada vez mayores. Vid. LORENZI, J. y TOLEDANO, J.: «Le marché international de l'information automatisée: une analyse économique», OCDE, DSTI/ICCP/20.12 de 9 de octubre de 1981, pp. 53 ss.

80. PINTO, R.: «La liberté d'information et d'opinion et le Droit international», *J.D.I. (Clunet)*, 1981, núm. 3, pp. 459-498, esp. 468 ss.

81. COSTA, J.P.: «L'informatique fait-elle peser des risques sur la notion d'identité culturelle?», en *Informatique, coopération internationale et indépendance*. Actes du Colloque Internationale Informatique et Société. París, 1980, pp. 77 ss.

co⁸² y permite rápidas transferencias culturales y técnicas.⁸³

La necesidad de controles por razones de seguridad,⁸⁴ sea estatal, sea regional (caso de COCOM) o en defensa de los derechos de los particulares, es admitida, pero se intenta evitar (en una lenta evolución, tras dudas iniciales) que sean utilizadas para impedir una rápida liberalización de los aspectos comerciales de las nuevas tecnologías de la información. Respecto al impacto que pueden producir las nuevas tecnologías de la información sobre una nueva división internacional del trabajo,⁸⁵ si bien preocupa por las consecuencias que pueden tener en un aumento inicial del paro, se estima que los países desarrollados saldrán beneficiados a medio plazo.

Los países socialistas defienden la soberanía estatal casi absoluta⁸⁶ sobre la información y la comunicación, pero al mismo tiempo desean poseer la tecnología occidental para transformar su economía estancada, por lo que intentan conseguir el acceso a los bancos de datos, especialmente a través de la RFA.

Entre los Estados menos desarrollados, la cooperación en telecomunicaciones e informática a nivel regional ha sido muy escasa, y la actitud de *wait and see* ha sido la dominante en cuanto a los FID. En cambio, respecto a los aspectos comerciales de los servicios en este campo, su postura ha sido de desconfianza y oposición a su inclusión en las discusiones del GATT, al menos por el denominado grupo de los 10, aunque, como se verá, han cedido respecto a su postura inicial.

Para proteger sus intereses⁸⁷ los Estados más débiles han planteado la necesidad de directivas, pautas y acciones comunes: así la declaración de Yamoussoukro, celebrada el 20.5.85 en Costa de Marfil⁸⁸ o la reunión de la Subcomisión para el desarrollo de los FID, celebrada en Bagdad en mayo de 1986, que ha sugerido la instauración de sistemas de alarma gestionados por las organizaciones internacionales, en especial el IBI, es

decir, mecanismos de comunicación entre los Estados menos desarrollados para salvaguardar sus opciones económicas y culturales, así como identificar modelos específicos para la transferencia más idónea de los FID.

Los Estados latinoamericanos han trabajado para definir una posición negociadora común en los debates multilaterales, sea del GATT sea de la UNCTAD, sobre servicios, y se tomaron opciones concretas en la reunión de coordinación del SELA de Julio de 1984. Existen los estudios paralelos de la Conferencia de Autoridades Latinoamericanas en Informática, reunida en Montevideo, en noviembre de 1983. Por su parte, el IBI ha patrocinado o copatrocinado otras conferencias regionales en África o Asia sobre servicios e informática.⁸⁹

Los países menos desarrollados (y ello ocurre a menudo en el ámbito de la cooperación) reivindican el máximo de autonomía cultural respecto a la información y al mismo tiempo solicitan a las organizaciones internacionales que éstas palién su gran dependencia tecnológica.⁹⁰ Especialmente en el marco del IBI⁹¹ aluden en sus debates a la «soberanía informativa» (expresión acuñada en el artículo seminal de Gotlieb)⁹² y quieren llevarla a sus últimas consecuencias: vg. el pago de cánones por parte de los bancos de datos, cuando se transmita cualquier acontecimiento o dato referente a su territorio.

A pesar de que la áspera polémica sobre el Nuevo Orden Mundial de la Información y la Comunicación, que ha llevado a la salida de la UNESCO de los EEUU y del Reino Unido, se ha centrado en la defensa del *free flow of information* respecto a las noticias, éstas no representan más que un 10 % de los FID; en realidad son mucho más significativos los FID entre corporaciones multinacionales (un 60 % del total aproximadamente) o los de carácter científico o los efectuados sobre expor-

82. *Ibid.* BARAZAR, P.: «Politique informatique et progrès économique», pp. 71 ss.

83. *Ibid.* CREMIEUX-BRICHAC, J.L.: «Les banques de données et les transferts de culture», pp. 101 ss.

84. COHEN-JONATHAN, G.: «Liberté de circulation des informations et souveraineté des Etats», en SFDI, *La circulation des informations et le droit international*, París, 1978, pp. 3-55.

85. HAMELINK, C.: *Transnational Data Flows in the Information Age*. Lund, 1984, pp. 68 ss. en especial.

86. Ver un buen resumen de las teorías socialistas sobre la soberanía en ANAND, R.P.: *International Law and the developing countries*. Dordrecht, 1987, pp. 91 ss.

87. RIGHTER, P.: The Great Information War, 34 *Foreign Policy*, 121, 1979.

88. O la recomendación núm. 9. Abidjan, 22 al 30 de noviembre, 1979; Ver tb. IBI Conf./02-1, Roma; 1980, p. 8.

89. «International Cooperation in the information, computer and communications field. Information, its origins and development». OCDE DSTI/ICCP/80.26, pp. 26-27. ECOSOC s/c. 10/1984/14 de 24.1.1984. «Informe de la Secretaría: análisis de políticas e investigaciones»; tb. E/C/10/1983/12 y Corr. 1. *Vide* tb. las Recomendaciones de la 2.ª conferencia internacional de Bagdad de 24-26/5/86 sobre la tecnología informática y sus aplicaciones, en *Agora* núm. 14, 1986, 2.º p. 37. El IBI (International Bureau for Informatics) fue el único foro referente a la informática con una clara presencia de países del Tercer Mundo, pero la ausencia de los grandes Estados en la organización y su muy limitado presupuesto han hecho que, a pesar de su esfuerzo de renovación en 1986, prácticamente esté extinto en la actualidad.

90. Esta recuerda que menos del 0,1% total mundial del FID se efectúa en África y propone la cooperación regional para reducir el monopolio foráneo en este campo. *IBI Newsletter*, núm. 25.

91. IBI TDF. 200, pp. 32-33; tb. ROBINSON, P., *op. cit.*, p. 1.

92. GOTLIEB, A., DALFEN, C., KATZ, A.: «The transborder transfer of information by communications and computer systems. Issues and approaches to Guiding principles», 68, *AJIL*, esp. pp. 255 ss.

tación de bienes y servicios. Así pues, el 80 % al menos de los FID facilitan las operaciones comerciales de las grandes compañías, y su eventual aceptación sin control por los países del Tercer Mundo, implica en cierta forma una aceptación paralela del actual orden económico mundial.

En cambio, las NTI *podrían* ser la base de un nuevo orden internacional, que comprendiese el campo económico, cultural e incluso estratégico, sentando los pilares para un mundo unificado. Pero, por el momento, están ahondando el conflicto Norte-Sur,⁹³ en vez de reforzar la cooperación. A través de una desigualdad compensadora que fuese consagrada por el Derecho Internacional en cláusulas del GATT (u otros futuros tratados) se podría lograr un avance significativo hacia el respeto del principio de igualdad soberana (en paralelo al principio de igualdad en derecho económico interno),⁹⁴ según las Resoluciones de la UNCTAD, con reglas comerciales uniformes, que podría establecer la CNUDCI⁹⁵ respecto a los aspectos comerciales de los FID, las telecomunicaciones y la telemática, que tiene una incidencia creciente en el actual orden económico internacional.

Si bien el denominado «derecho al desarrollo» y el «deber de cooperar»⁹⁶ no son principios vigentes del Derecho internacional actual, en mi opinión, sino de *lege ferenda*, las posibilidades de crear un RDSI a nivel mundial, perfectamente factible (en quizás 10 años) desde un punto de vista técnico⁹⁷ necesitan el complemento de una voluntad política para que, en primer lugar, pudiese establecerse y en segundo lugar para que favoreciese el desarrollo económico de los países más pobres, como ha indicado la mesa redonda sobre un nuevo orden mundial de la información y la comunicación de la ONU y la UNESCO (Copenhague, 1-7/4/86), a la que asistieron la UIT, la OMS, la CE y organizaciones no gubernamentales, o la efectuada en

Yugoslavia en 1987.⁹⁸ La posibilidad de creación de nuevas normas sobre tales materias parece muy lejana, al faltar el necesario consenso real a escala mundial.

Por otra parte, las NTI pueden favorecer un mayor control de las organizaciones internacionales y facilitar el espinoso problema de la coordinación de sus actividades; ya que han dado pasos en este sentido, vg. por parte de la UNICEF, que ha efectuado un proyecto piloto con correo electrónico entre sus oficinas centrales y las estatales y regionales, así como un banco de datos.

Las NTI favorecen la centralización de la información en el sistema mundial. Si se lograra un consenso axiológico global, ello redundaría en un fortalecimiento de la posibilidad de acción de las organizaciones internacionales, al tener mayor capacidad de decisión y de influencia. No obstante cabe decir que, por el momento, la lógica del sistema parece reforzar más bien la dispersión de la información, crecientemente en manos de las compañías transnacionales y de algunos gobiernos. Quizás los precedentes de la cooperación en el espacio entre el Este y el Oeste⁹⁹ y el nuevo espíritu de la *perestroika* puedan hacer avanzar la colaboración y cooperación a escala mundial en el campo de las telecomunicaciones, la telemática y los FID.

Las actuales negociaciones sobre los aspectos comerciales de los servicios de NTI en el GATT y la OCDE

Están surgiendo y desarrollándose actualmente diferentes negociaciones, a distintos niveles: bilaterales, multilaterales de ámbito regional y multilaterales de ámbito cuasi-universal. Pasemos a examinar las dos más relevantes, centrándonos en los aspectos comerciales de los servicios de telecomunicaciones, telemática y FID, con breves referencias a los productos informativos manufacturados, al tener a menudo una estrecha relación con los servicios que proporcionan. Existe la futura posibilidad de llegar a un acuerdo global en puntos relativamente menores: vg., la armonización de las etiquetas de identificación de origen (en casos de FID sobre soporte físico); elección del derecho aplicable y problemas de conflictos de leyes y jurisdicciones; cláusulas sobre ejecución de contratos informáticos, in-

93. SCHUCHARDT, M.P.: «Information technologies and the North-South conflict» ed BECKER, J.: *Information technology and a New World international order*, pp. 15 y ss.; HAMELINK, C.: «Information technology and international relations: perspectives for South and North», *Ibid.* pp. 41 y ss.

94. JACQUE, J.P.: «Le principe d'égalité en Droit économique», *FIDE Rapports*, vol. 2, La Haya 1984, pp. 1 y ss. que señala las relaciones entre igualdad y proporcionalidad, pp. 9 y ss.; la comparabilidad, pp. 12 y ss., etcétera.

95. FOUCHARD, P.: «Les travaux de la CNUDCI et le NOEI» en *La formation de normes en droit international du développement*, pp. 209 ss. que señala sus tareas respecto al arbitraje, p. 211; el transporte de mercancías por mar, venta internacional de mercancías, etc.

96. Ver la muy crítica exposición al respecto de GARCÍA-AMADOR, F.V.: *El Derecho internacional del desarrollo*, Madrid 1987: «El derecho al desarrollo: concepto, sujetos y contenido» (pp. 67 y ss.) y «El deber de cooperar para el desarrollo» (pp. 113 y ss.).

97. «Implementing global Data networks», *TDR* agosto 1986, pp. 8 y ss.

98. KLEINWACHTER, N.: «NWICO: new legal rules for communication technologies», *TDR*, agosto 1986, pp. 20-21.

99. KOPAL, V.: «East-West cooperation in Space telecommunications», en MCWHINNEY, E.: *The international law of telecommunications*, Leyden 1971; pp. 99 y ss.; Vide tb.: «Un nuevo marco para el comercio Este-Oeste», *Política Exterior* núm. 12, 1989, pp. 167-187, en esp. p. 178-180.

troduciendo garantías fiduciarias, etc., especialmente por el interés de los EEUU en que se realicen tratados, con apoyo reciente de la CE y Canadá. No obstante, será necesario llegar a un consenso valorativo que incluya, en un *package-deal*, los intereses de tales Estados y los de los países en desarrollo, mediante concesiones mutuas, para conseguir un acuerdo global en el marco del GATT y de la UIT, en donde el poder mecánico de la mayoría de voto del Tercer Mundo tiene una incidencia importante, como contrapeso a la extraordinaria importancia en el sector servicios de EEUU, la CE y Japón.

Una posibilidad alternativa sería, si fracasase, como es muy posible, la negociación en el GATT, conseguir un Tratado de alcance regional entre los países de la OCDE, aunque parece mucho más probable que finalmente se efectúe un Código de Conducta sobre estos temas, en el ámbito exclusivo de esta última organización.

Negociaciones y directrices en el plano regional: la OCDE

También entre los países desarrollados, los aspectos comerciales de los FID, la telemática y las telecomunicaciones han sido causa de agrias acusaciones de proteccionismo, como se ha señalado. La actuación para intentar armonizar sus posiciones ha pasado fundamentalmente por el marco de la OCDE.

Las directrices de la OCDE son un tipo de regulación flexible, la más apropiada¹⁰⁰ ante las dificultades de llegar a acuerdos vinculantes en determinados temas, incluso en un grupo regional de estados de estructuras sociales, económicas y políticas muy semejantes.

Aunque la OCDE haya declarado que sus directrices son susceptibles de ser aceptadas para todas las políticas de información, comunicación, bancos de datos, ordenadores, y FID, es necesario un consenso global para lograr tal pretensión.¹⁰¹ Otra cosa sería sostener que las directrices y declaraciones son expresiones de una *opinio iuris* de los Estados de la OCDE al respecto, que, unida a la práctica estatal, puede convertirse en

costumbre regional, lo que puede discutirse, dadas las múltiples abstenciones en la votación de las mismas.

Los indicadores al respecto son sumamente volátiles. Pueden traerse a colación, como *opinio iuris*, la Declaración sobre FID de 11.4.1985, que incluye no sólo las opciones estatales respecto a aspectos meramente técnicos, sino también ante los problemas económicos, surgidos por la internacionalización de las modernas telecomunicaciones, procesamiento de datos y servicios de información. Si bien no es jurídicamente vinculante, Grewlich señala la gran importancia de la Declaración, al poder contribuir a la evolución futura del derecho consuetudinario, cumpliéndose las condiciones de *longa consuetudo* y *opinio iuris*.¹⁰² Tal Declaración¹⁰³ refleja un cuidadoso balance entre el libre acceso a los datos y la información y hace una advertencia contra las barreras no justificadas al intercambio mundial de los FID, permitiendo restricciones tan sólo por razones de seguridad nacional y protección de los derechos humanos.

Similares consideraciones pueden utilizarse respecto a la Recomendación del Consejo de la OCDE, relativa a las directrices aplicables a la protección de la intimidad y a los flujos transnacionales de datos personales; en el artículo 1 c) se cita como base la expansión del comercio mundial; y las limitaciones especificadas para la protección de datos personales se abordan primordialmente para restablecer un mínimo de confianza que permita a estas corrientes de datos proseguir con la máxima libertad posible.

Los principios que parecen desprenderse de este conjunto dispar de textos de diverso valor jurídico son los de una clara liberalización de los FID, pero con la imposición de un *standard* mínimo de protección; una mayor libertad de acceso a los datos; la prohibición de barreras no justificadas al intercambio mundial de datos e información; cautela ante las implicaciones para terceros estados (incluyendo los problemas de derecho internacional privado: conflictos de leyes y de jurisdicción) de las decisiones futuras de las grandes potencias con economía de mercado y se proponen acuerdos en perspectivas comunes y soluciones armonizadas. En esta dirección avanzan los estudios del *Working Party* sobre los FID de la OCDE, que pretendería establecer un marco jurídico o cuasi jurídico, eventualmente un tratado, sobre esta materia, hacia 1990.

Las líneas maestras del proyecto de la OCDE sobre tráfico de los FID, inicialmente elaboradas por el Comité de Comercio de la OCDE y preparado por el Secretario del Subcomité sobre política de información

100. PLOMAN, E.: «TDF and International regulation of information and communication», IBI Doc. TDF 021, ROMA, 1980, p. 1; MALMANN, O.: «The transborder movement and protection of data: relevant agreements and Organisations. OCDE. DSTI/ICCP/77.18, París, 1977, entre otros. Tales directrices no son jurídicamente obligatorias, y su valor como *standard* internacional a nivel regional queda oscurecido por abundantes abstenciones en su votación, entre ellas las de Reino Unido y la de Canadá. Vide Recomendación adoptada por el Consejo de la OCDE, París, 23.9.1980, esp. preámbulo, par. 2. Ver también PLOMAN, E.: «The implications of the new information technologies», en Proceedings of the 1982; *op. cit.*, pp. 40 y ss.

101. GANLEY, O.: «Legal issues of TDF», *Pasil*, 1980, pp. 176 y ss.

102. GREWLICH, *op. cit.*, pp. 60 y ss.

103. OCDE. Doc. 6 (80), 58 final, pp. 4-5: «The broader regulatory perspective» señala una serie de principios: limitación colectiva, calidad de datos, salvaguardias de seguridad, etc.

(ICCP), con una previsión inicial de duración de dos años¹⁰⁴ de negociación que está intentando abordar el comercio de servicios de información por medio de ordenador, servicios de ordenador y correo electrónico, no han podido aún fijarse definitivamente.¹⁰⁵ La razón reside en las diferencias iniciales entre EEUU y Francia en especial (apoyada también esta última por otras delegaciones), sobre si los servicios de telecomunicaciones eran servicios comerciales. Ello ha hecho que esta definición, si bien incluida en el documento final, no fuese adoptada formalmente por el *Working Party*, tras un largo debate en las sesiones de 18 y 29 de enero de 1987. El Secretariado declaró que «no hay definición internacional consensuada sobre qué servicios deben ser o no considerados básicos», ya que si las telecomunicaciones se consideran servicios básicos, pueden estar sometidas a un régimen diferencial, con mucho mayor control estatal.

En concreto, la noción de «servicios de mercado» aplicadas a las telecomunicaciones fue ásperamente debatida, indicándose por la delegación EEUU que «servicios de mercado» podrían circunscribirse al acceso y uso de las telecomunicaciones, no a las instalaciones mismas, que prestarían servicios básicos, con posibilidad de régimen de monopolio. Se objetó que «servicio de mercado» es un concepto rígido y poco útil, ya que los FID efectuados en el seno de las multinacionales, y ciertos servicios de telecomunicación quedarían excluidos de él, por no tener compensaciones monetarias, no estando por tanto dentro del mercado, que se califica en base a criterios de valor económico.

Finalmente el texto identificó diez conceptos potencialmente relevantes para el comercio de información, servicios de computadores y comunicación: 1. Acceso al mercado; 2. Transparencia; 3. Trato nacional; 4. No discriminación; 5. Objetivos estatales en su legislación: a) principio de regulación, y b) obstáculos técnicos al comercio (*standards*); 6. Monopolios públicos. 7. Monopolios privados y/o empresas en posición dominante; 8. Distorsión del mercado y prácticas desleales; 9. Excepciones y salvaguardas, siempre que no sean incompatibles con tratados ya existentes; 10. Descentralización de la competencia.

El Secretariado ha sugerido que el acceso al mercado es el principio central en los servicios de los FID, conectado con los otros nueve conceptos; en cambio señaló

que no hay consenso en que su contrapartida, el acceso a la información, fuese aceptada sin restricciones.

Se indicó en el debate¹⁰⁶ que los conceptos de trato nacional y no discriminación eran sumamente difíciles de aplicar en los FID, y que los problemas tarifarios no existen tan sólo respecto a los monopolios públicos, sino que se acentuaban con el progreso de desregulación de las telecomunicaciones iniciado por los EEUU y que se extiende en la OCDE, poniendo a disposición del libre mercado empresarial las actuales empresas públicas de telecomunicaciones¹⁰⁷

Los obstáculos al comercio de servicios de FID, según el Secretariado, a menudo intentan restringir el acceso a los mercados nacionales, pero no siempre se establecen con tal intención. Sus objetivos son proteger ciertos servicios de telecomunicaciones (tanto en el sector público como en estructuras privadas con monopolio del mercado *de facto*) para ampliar el mercado, pero también persiguen fomentar la creación de servicios internacionales de telecomunicación, promoviendo la interoperabilidad de las redes informáticas, la prevención de daños a la red y en general, fomentan la fijación de criterios de seguridad y garantizan una serie de derechos privados (libertad de información, acceso a ésta, respeto a la intimidad personal, protección de la propiedad intelectual) y públicos: protección de la identidad cultural, de su soberanía y seguridad; o de carácter económico: ayudar al crecimiento y desarrollo de tecnología propia y limitar las transferencias de tecnología.

En este sentido, y en el marco de la OCDE, hay códigos normativos que facilitan la liberalización de los FID, como instrumentos auxiliares en temas específicos; así el Código de Liberalización de las operaciones corrientes invisibles; el de movimiento de capitales (relacionado con las inversiones directas y otros aspectos del derecho de establecimiento). Fuera de la OCDE, pero relacionado con este campo, existe el procedimiento establecido por la Comisión Económica para Europa de la ONU para facilitar el comercio internacional, así como sus recomendaciones para facilitar la transferencia de datos que acompañen a los flujos de bienes comerciales.

Pero el desacuerdo continúa en los grandes temas, lo que ha motivado que la Conferencia a Alto Nivel de los 23 miembros de la OCDE sobre «La Economía de la información: Políticas y consenso internacional» sobre los proyectos de futuros desarrollos tecnológicos de los FID y su impacto en la economía mundial, prevista para el 23 de junio de 1987 se aplazase a diciembre de aquel año y paralelamente se prorrogó el mandato de la

104. En vez de los 5 años sugeridos por el Secretariado del ICCP y ante las presiones estadounidenses.

105. Las negociaciones empezaron con mal pie en la reunión de París de noviembre de 1986; la delegación estadounidense criticó diversos aspectos de las tareas del Secretariado: falta de claridad sobre el proyecto de normativa sobre propiedad intelectual y mala preparación de la reunión de alto nivel del 23 al 24 de junio de 1987 y falta de informes sobre los proyectos en curso en el Programa de trabajo.

106. GREWLICH, *op. cit.*, pp. 60 y ss.

107. DALFEN, C.: Trade in Communication services, en *Communications and Information*, *op. cit.*, pp. 175 y ss.

Working Party hasta enero de 1989, y ahora hasta 1991. Las tensiones han alarmado al grupo dirigente estadounidense, pero han continuado los análisis de la ICCP con ciertas asperezas.

Los tres apartados estructurales previstos para examen incluyen: 1. Tecnologías de la información para el desarrollo económico; 2. Política de telecomunicaciones; 3. Refuerzo de la normativa internacional sobre los FID.

Un documento preparatorio señaló que hay que crear un marco de cooperación en los aspectos jurídicos (entre otros) en las áreas de: 1. Comercio de la información y servicios; 2. FID; 3. Políticas sobre establecimiento y cumplimiento de *standards*; 4. Protección de la intimidad y prevención del mal uso de sistemas; 5. Acceso a los datos y la información; 6. Cooperación internacional sobre investigación y desarrollo de estadísticas en este campo.

La lentitud de los trabajos y la falta de acuerdo han confirmado la imposibilidad por ahora de una postura unitaria para llegar a un *package deal* que pueda presentarse como postura unitaria de los países de la OCDE en las actuales reuniones del GATT del Uruguay Round.

Para conjurar el peligro creciente de retorsiones norteamericanas, se han incrementado las negociaciones bilaterales entre los países de la OCDE, a través de mecanismos como las «consultas» entre Japón y los Estados Unidos y la Europa comunitaria y Washington. Una solución muy plausible, y que empieza a tener resultados palpables, es la de crear *joint ventures* y acuerdos de cooperación conjunta entre empresas multinacionales norteamericanas y sus equivalentes europeas en el campo de las NTI como el caso ya citado Siemens-IBM.

La OCDE reinició sus trabajos, según las previsiones establecidas en 1987 y la ICCP vio extendido su mandato, su programa y su presupuesto hasta enero de 1989, por decisión del Consejo de Ministros de la OCDE, para poder preparar y planificar la reunión: «Economía de la Información, Políticas y consenso internacional». Una propuesta de la Cámara Internacional de Comercio sugirió que, en tal reunión, se abordase un eventual sistema de solución pacífica de controversias en el seno de la OCDE sobre todo con respecto a las disputas comerciales causadas por la aplicación extraterritorial de las leyes estatales (como en el caso de la reexportación de alta tecnología a la URSS, efectuada por la compañía japonesa Toshiba, que comportó restricciones posteriores impuestas por los Estados Unidos sobre transmisión de datos a tal compañía y a sus filiales en los Estados Unidos).

La existencia de un creciente consenso entre los países de la OCDE, debido a la ola de desregulación en los servicios añadidos efectuados a través de las redes

públicas de telecomunicaciones estén abiertos a la libre competencia, ha permitido un claro progreso entre 1987 y 1989 hacia poder establecer con mayor precisión los principios propuestos por la ICCP, en especial los de transparencia y no discriminación.

La reunión de la OCDE en diciembre de 1987 ya no se centró en el clásico debate entre las opciones de monopolio o libre competencia,¹⁰⁸ sino que se establecieron distinciones entre los servicios básicos y los de valor añadido y se aludió a los problemas de estandarización: cómo y quién determina las normas armonizadoras de carácter técnico en el ámbito internacional. Se estudiaron también las consecuencias de las lagunas y diferencias entre las reglas estatales sobre propiedad intelectual e industrial y la necesidad de que existieran normas internacionales universales sobre las transacciones comerciales relativas a servicios de información y comunicación así como se efectuaron propuestas sobre las condiciones de sumisión de los países miembros de la OCDE a un eventual sistema de solución pacífica de controversias en su seno.

Se insistió en que el principio de libre acceso a los datos y la información tenía como límites la seguridad nacional y la protección de los derechos humanos y los secretos industriales.

Finalmente, la reunión concluyó que la tarea primordial, en estos momentos, de la ICCP, era la de acumular información y estimó que aún era prematuro el proyecto de Declaración, elaborado por la Secretaría, sobre las posibles condiciones comunes para la modernización de las telecomunicaciones, ante la falta de análisis básicos y estadísticas suficientes sobre este tema.

Se fijaron las actividades futuras de la ICCP, que vio reducido el personal consagrado a éstas (lo que refleja la pérdida relativa de interés por parte de los Estados de negociar en este foro, por el momento, ante las reuniones del GATT y la UIT), debiendo efectuar estudios sobre el uso de las NTI por parte de las pequeñas y medianas empresas, las inversiones en servicios de telecomunicación, las relaciones en este campo de los países de la OCDE y los del Tercer Mundo, y lo que es mucho más importante, sobre la elaboración de un código de conducta sobre la transmisión internacional de datos. Asimismo se decidió excluir la temática de protección de la intimidad personal en los futuros debates de la OCDE.

Tras enero de 1989, el ICCP trabaja en estrecha cooperación con el Comité sobre Comercio de la OCDE, el Comité sobre Movimientos de Capital y Europa occidental y Japón, sobre la posibilidad de que

108. Vide las declaraciones de Jean Claude Paye, secretario general de la OCDE en «OECD Promotes Telecom Policy Modernization», *TDR* enero de 1988, pp. 5 ss.

operaciones invisibles y el Comité sobre Industria; sus tareas esenciales para 1990 serán elaborar un inventario de barreras técnicas o no a los servicios de telecomunicaciones y eventualmente contemplar la discusión de un Código de Conducta que cubriese los aspectos comerciales de Servicios de ordenador, información tratada por ordenador y los servicios de valor añadido. No obstante, en el corto período del programa bianual renovado las posibilidades de alcanzar un acuerdo definitivo sobre todos estos temas son escasas, según el Subcomité USA sobre Políticas de los Países Industrializados.¹⁰⁹

El marco del GATT

CONSIDERACIONES INICIALES. Previamente, es necesario efectuar una breve reflexión sobre el alcance del sistema del GATT. En especial, es muy difícil determinar el papel del derecho internacional y su alcance y obligatoriedad respecto del llamado derecho derivado de esta organización internacional: decisiones, recomendaciones, *memorandums* vg. los informes de los grupos especiales elaborados en el marco de los procedimientos de solución pacífica de controversias del GATT, a pesar una creciente jurisdiccionalización de los medios de conciliación previstos, no pueden ser calificados de «jurisprudencia» sino que más bien conforman, como indica Long,¹¹⁰ una especie de «derecho pretoriano».

Por otra parte, si bien el sistema del GATT ha resistido mejor que otros sistemas económicos o comerciales multilaterales, y ha especificado y limitado las nuevas restricciones a los intercambios¹¹¹ ha sido a costa de flexibilizar extraordinariamente sus normas. Han proliferado los regímenes de excepción: cláusula de aplicación provisional (*Grand Father's clause*), el régimen del art. 24 sobre integraciones regionales, regímenes de excepción (art. 21), derogaciones generales (art. 15.5), y cláusulas de salvaguardia generales y específicas, lo que lleva a decir a Flory¹¹² que es un tratado mosaico, o un régimen a la carta para cada Estado, con diferentes regímenes y normas múltiples en cuanto a los casos de aplicación, y graduales respecto a las obligaciones jurídicas que comporta.

Intentar desprender de todo este complejo marco

jurídico principios normativos que puedan ser imperativos *en la actualidad* para los servicios relacionados con las NTI nos parece un esfuerzo irrelevante: otra cosa es que sirvan para fijar las líneas del actual debate sobre el *corpus* jurídico que en el futuro, tras un consenso global o regional, puede regular estos temas. No toda la doctrina opina que deban tomarse en consideración las reglas del GATT sobre el comercio de manufacturas para tales servicios. Madec¹¹³ recuerda que no existe una clara noción del precio de transferencia de los FID inmateriales. En buena parte, no queda constancia en aduanas de su existencia e incluso su volumen es desconocido a menudo por las autoridades, existiendo grandes oportunidades, por su difícil control, de *dumping*, espionaje, fuga de beneficios, etc.

En cuanto a las opciones estatales, el Departamento de Comunicaciones del Canadá, en la Conferencia de Alto Nivel de París, celebrada bajo los auspicios de la OCDE, sostuvo que existe una diferencia esencial entre libre flujo de información y libre flujo de datos informatizados. Estos últimos deberían regirse por el principio de libertad de comercio (*free trade*);¹¹⁴ e idéntica posición es mantenida por sectores de la doctrina.¹¹⁵

No obstante, es evidente que hasta el momento los principios y normas del GATT no pueden ser aplicados a los aspectos comerciales de los servicios del FID, al menos en forma mecánica. En los 7 *rounds* anteriores (Torquay, Dillon, Kennedy, Tokyo, etc.) casi no se prestó ninguna atención a esta temática, y no existen reglas al respecto, como cláusulas de salvaguardia o sistemas de solución pacífica de controversias en este campo.

Tan solo en algunos aspectos concretos, relacionados indirectamente con nuestro estudio, el GATT, y en concreto el Comité de partes contratantes, al aplicar uno de los 6 códigos, que dentro del régimen general, han creado sistemas auténticamente diferenciados, en concreto el de evaluación en aduana (con 24 países participantes, incluyendo la CE y 22 con el estatuto de observador a 1 de mayo de 1985) efectuó una decisión el 24 de septiembre de 1984 sobre la evaluación de los soportes informativos de los *logicals* destinados a equipos de tratamientos de datos.

Por su parte, el análisis del Código sobre los obstáculos técnicos al comercio (importante por los parale-

109. Ver TDR, abril, 1989, p. 7.

110. LONG, O.: La place du droit et ses limites dans le système commercial multilateral du GATT, *Rec. des C.*, 1982, pp. 19 y ss.; tb. CARREAU, D., JUILLARD, P. y FLORY, T., *Droit International Economique*, París, 1978, pp. 164-81.

111. FLORY, T.: L'évolution du système juridique du GATT. *Clunet*, 1977, pp. 787 y ss.

112. FLORY, T.: «L'évolution des régimes juridiques du GATT depuis les Accords du Tokyo Round de 1979», *J.D.I.*, (*Clunet*) núm. 2, 1986, T. 113, p. 341.

113. MADEC, A., *op. cit.*, p. 45.

114. Dept. of communication of the Government of Canada: *Policy Implications of TDE*, OCDE, DSTI/ICCP/80.26, p. 13.

115. PLOMAN, E.: «TDF and International regulation of Information and Communication», IBI, Doc. TDF, 021, Roma, 1930, p. 1; tb. MALMANN, O., «The Transborder Movement and Protection of Data, Revelant Agreements and Organizations», OCDE; DSTI/ICCP, 77.18, París, 1977; tb. RIGAUX, F., *op. cit.*, en esp. pp. 454 y ss.

lismos que se pueden contemplar respecto a los FID (cuenta con 33 Estados parte y 13 observadores a 1 de mayo de 1985), no favorece excesivamente las pretensiones estadounidenses de aplicar un régimen de los servicios proporcionados por las NTI similar al del GATT, ya que para evaluar la incidencia de una norma o reglamento técnico se debe tener en cuenta, según la recomendación del Comité sobre esta materia, de 10 de julio de 1984: «el valor de las importaciones o la importancia que presentan por otros conceptos para las partes importadoras y/o exportadoras interesadas, consideradas en forma individual o colectiva, el potencial de crecimiento de tales importaciones y las dificultades que el respeto de los reglamentos técnicos proyectados implique para las prioridades de otras partes»,¹¹⁶ lo que permitiría interpretar ampliamente, y no en forma restrictiva, cualquier limitación técnica a las exportaciones estadounidenses de servicios informáticos o telemáticos, ante una invasión sin contrapartida de estos últimos.

Por otra parte el Comité del GATT sobre actuaciones en el suministro de bienes a los Gobiernos ha creado reglas con efecto a partir del 1 de enero de 1988 que amplían el acceso a firmas extranjeras a contratos de suministros a Gobiernos, incluyendo alquiler, *leasing* y contratos mixtos de *leasing* y compra de equipamiento, incluidos el informático, para agencias gubernamentales. Asimismo se está considerando extender el art. IX, 6 b) del Convenio a los contratos de servicios, incluidos los de telecomunicaciones, con la exclusión expresa de los contratos de defensa.

A pesar de esta limitada actividad hasta el momento del GATT en la materia que nos ocupa y las abundantes garantías y salvaguardias de su sistema, el interés de Washington en abrir negociaciones para incluir a los servicios telemáticos en negociaciones multilaterales y regularlos en el ámbito del GATT han sido muy grandes. Ya se trató el tema en la reunión ministerial del GATT de noviembre de 1982, a petición estadounidense, para evitar la creación de barreras adicionales al comercio de los FID y los servicios telemáticos y las actividades del Senado y la Cámara de Representantes estadounidenses respecto a los FID y su inclusión futura en el GATT¹¹⁷ han sido continuas, a pesar de las

diferencias existentes con sus principales socios comerciales¹¹⁸ al respecto.

EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN: 1982-86. La Declaración Ministerial del GATT (Min. Declaration GATT 1328) de 29 de noviembre de 1982 indicó sobre el tema de los servicios, tras importantes presiones estadounidenses en este sentido: «Las partes contratantes deciden: Recomendar a cada parte contratante examinar a nivel nacional los problemas del sector, intercambiar información entre ellas y con las organizaciones internacionales, especialmente el GATT, en la forma más uniforme posible. La sesión de 1984 examinará si es apropiada y deseable una acción multilateral en este campo, con un papel coordinador del Secretariado del GATT».

La resistencia de los países menos desarrollados a esta iniciativa de Washington fue inmediata. En la 7.ª Conferencia en la cumbre de mayo de 1983, los Jefes de Estado de Países no alineados señalaron que se debería evitar la tendencia a la introducción del tema de los servicios en el GATT (Doc. A/38/132 de 8 de abril de 1983). Asimismo, el grupo de los 77, en su 5.ª Reunión Ministerial de marzo-abril de 1983 indicó que «la competencia del GATT no debe extenderse al campo de los servicios».¹¹⁹

Estos temores y resistencias no fueron exclusivos del Tercer Mundo, sino de buena parte de los países desarrollados, entre ellos la CE y Japón, como señalan Sauviant¹²⁰ o Spero.¹²¹ En contraposición a los deseos de Washington, la percepción colectiva de Estados como los europeos occidentales, o los países menos desarrollados, puede ser muy diferente a la de Estados Unidos. Ello se debe a que los problemas planteados por los servicios de comunicación proporcionados por las NTI son societales, es decir, incluyen una extraordinaria complejidad de valores a menudo enfrentados, como se ha indicado anteriormente.

Ello ha favorecido la creación de opciones comunes y de estrategias negociadoras flexibles frente a una postura «dura» de los Estados Unidos; en un debate dentro del GATT que se presume largo¹²² se está jugando un modelo de sociedad. Quizás sea incluso moderada la

116. IBOD, núm. 31, p. 261.

117. US Senate, Subcomité sobre comercio US Trade Policy, Phase II Part. B. Sec. 97-47, 1982; House Subcommittee of the Committee on Government Operations: International Telecommunication and Information Policy, 1982; Statement of Harry S. Freeman Trade in Services, Washington, D.C. 22 de julio de 1981; tb. Gatt: *A proposal for the extension of the GATT to a coverage of Services: A briefing paper*, Washington, US National committee of the I.I.C., 1982.

118. CRUISE O'BRIEN, R.: «Taking old Alliances: Data Trade Lines in North Atlantic Alliance», IBI, SPIN, pp. 5 y ss.

119. Plataforma de Buenos Aires, Doc. 77 MM(u)/10 a 13 de abril de 1983, p. 3.

120. SAUVANT, K.: «TDF: Importance, Impact, Policies», en *Information Services and Use*, North Holland. Amsterdam, 1984, p. 21.

121. SPERO, J.: «Information: the Policy Void», *Foreign Policy*, núm. 48, Fall 1982, pp. 139-156, esp. pp. 145-147.

122. SAUVANT, K.P.: The International Politics of Data Services Trade, en *International Information Economy Handbook*, Ed. por RUSSELL PIPE, G., y BROWN, C. TDR. Services, Waldorf, Maryland, 1975; Vide tb. «Chronique du Droit international économique, AFDI de 1985».

posición de Nusbaumer de que probablemente en la sociedad postindustrial los servicios tendrán un lugar preponderante respecto a la industria¹²³ ya que, para la doctrina estadounidense más agresiva en el tema de las telecomunicaciones y los servicios de las NTI, la comunicación y la información constituirán, dentro de los servicios, un elemento esencial, que hará casi irrelevante el componente industrial¹²⁴ para los Estados desarrollados ya que en la actualidad, las exportaciones de EEUU en el campo de los servicios son el mayor componente de su exportación global, alcanzando 35.000 millones de dólares en 1985.

Las iniciativas para fijar posiciones en las negociaciones del GATT sobre servicios de comunicación y telemática son constantes, aunque con objetivos muy diferentes.

Los problemas para la inclusión de los servicios telemáticos en el GATT son muy arduos, como demuestra la lentitud de las negociaciones sobre este tema en la propia OCDE, más coherente ideológica y económicamente, pero pueden arrojar luz sobre determinados problemas de difícil solución como el deslindar los servicios telemáticos y de telecomunicaciones del debate sobre la libertad de información¹²⁵ lleno de carga ideológica y política. Cabe recordar, no obstante, que el comercio de servicios está conectado cada vez en mayor medida con las inversiones directas extranjeras en las que no tiene competencia alguna el GATT, y es sumamente improbable una concesión en este sentido de la inmensa mayoría de los miembros de esta organización. En cambio, puede aventurarse que más probable que una ampliación del marco del GATT, parece el desarrollo de Declaraciones, directrices o incluso Códigos de conducta, en el ámbito regional de la OCDE, especialmente cuando el actual predominio de EEUU en el campo de los FID, informática y telemática, disminuya.

Otra cuestión a resolver es la naturaleza de los FID que, como señala Rada,¹²⁶ cada vez se asemejan más

(según su opinión interesada) a las manufacturas.

Por tanto, el estudio de la potencial aplicación de los códigos y artículos del GATT al comercio de flujos (y el establecimiento de un inventario de obstáculos al comercio de los servicios, incluyendo los FID, como solicitó en vano la delegación de EEUU en 1982 al GATT), debe examinar las reglas actuales del Tratado. Nusbaumer, director de la división del GATT que analiza los obstáculos técnicos o de otro carácter respecto al comercio ha declarado que «unas nuevas reglas del GATT pueden introducir elementos de innovación técnica, pero el fundamento sobre el que reposen será idéntico al que regule el comercio de bienes manufacturados».¹²⁷

La preparación de la Conferencia de 1986 se inició con los informes nacionales sobre servicios, preparados a partir de 1984 por 12 Estados y la CEE; los más completos en lo referente a las NTI fueron los de Canadá y los de EEUU.

El primero se refiere exclusivamente a las telecomunicaciones, respecto a las que señala que no se consideran comercio en el sentido tradicional, especialmente las de base terrestre; respecto a las efectuadas por satélite, pronostica que se efectuarán regulaciones semejantes a las anteriores; no prevé cambios en el monopolio estatal ni participación extranjera en el mismo. En cambio Canadá permite servicios de telemática por firmas privadas y no existe una política clara sobre la eventual apertura de las telecomunicaciones básicas al área comercial liberalizada.

Los estudios preparados por Dinamarca (que indicó que en la mayoría de Estados los servicios de telecomunicaciones son efectuados por autoridades públicas), de la RFA, Japón, Holanda, Noruega, España, Suiza y Reino Unido se refieren tanto a las telecomunicaciones como a los servicios por ordenador, pero describen más bien la vigente legislación que sus aspectos comerciales. Japón y Reino Unido adoptaron una posición más abierta a la competencia en telecomunicaciones, lo que permite intuir que estos países aceptarán la tendencia más favorable a regulaciones del GATT en este campo. Por su parte Italia y Finlandia trataron sólo de los servicios por ordenador. En cambio, la CE no aludió específicamente a telecomunicaciones, telemática o informática, siendo el informe de carácter muy genérico. Además de tales estudios se procedió a un intercambio de información de servicios por los integrantes del GATT entre 1984 y 1986.

Pero la mayoría de países del Tercer Mundo percibieron que la única solución posible para evitar una absoluta dependencia en los servicios y en especial en el

123. NUSSBAUMER, J.: «Some implications of becoming a services economy», en RADA, J. & RUSSELL PIPE, G. *Communication, op. cit.*, pp. 23 y ss.

124. RUSSELL PIPE, G.: «TDF: Main issues, trends and impacts on Int. Business», *Ibid.*, p. 51; JUSSAWALLA, M.: «Can we apply New Trade Rules to Information Trade?», en *International Information Economy Handbook, op. cit.*, p. 11 recuerda que el 63% del PNB USA y el 50% del de 14 países industrializados corresponde al sector servicios.

125. RICHARDSON, J.B.: «International Trade aspects of telecommunications» *CMLR*, vol. 23. Summer 1986, pp. 393 y ss., esp. p. 396.

126. RADA, J.F.: «Technological Change and the Corporation», *TDR*, March 1987, p. 13 en especial, que indica que la fragmentación del mercado, el creciente consumo individual, la necesidad de ciclos cortos de productos para adaptarse a un mercado cambiante han hecho que sean no sólo los costos, sino los márgenes comerciales lo que determinan la competencia en los TDF; son esenciales los volúmenes, calidad y costos de la producción, acercándose cada vez más los conceptos de servicios y manufacturas.

127. NUSSBAUMER, J.: «Applying New Rules to Intangibles, International Information...» *op. cit.*, p. 27.

tema informático y telemático, era conseguir ventajas a través de una desigualdad compensadora, paralela a la conseguida en las manufacturas del GATT. Los más reacios a la inclusión de servicios en el GATT fueron, sin duda, Brasil y la India,¹²⁸ con capacidad en el primer caso ya desarrollada, y en el segundo incipiente, de crear mercados propios de servicios y exportar a los países de su área; por ello propiciaron la creación del «grupo de los 10» en el Seno del Comité de Negociaciones sobre el Comercio que debatió la eventual inclusión de los servicios en el GATT. El Grupo de los 10¹²⁹ se opuso inicialmente a esta incorporación, por estimar que ello impediría el desarrollo autóctono y equilibrado del sector servicios en el Tercer Mundo y por ello se pidió la excepción prevista por el GATT de «industria incipiente» para los servicios. El Grupo de los 10 se negó a negociar en este foro, si no se lograban concesiones sustanciales, prefiriendo otras alternativas, especialmente la UNCTAD, o bien se apuntó que intentarían crear una agencia internacional nueva, exclusivamente destinada a la regulación de servicios y sus aspectos comerciales.

Esta amenaza se enfrentó con el contraataque norteamericano. Yeutter, representante del Ministerio de Comercio estadounidense en las negociaciones previas al Uruguay Round sugirió que habría dificultades de su país en la renovación del Sistema Generalizado de Preferencias sobre manufacturas del GATT, si los países del Tercer Mundo que representan sólo un 5 % del comercio mundial de servicios se opusieran al deseo de los Estados que representan un 95 % del mismo.¹³⁰

Las posiciones se radicalizaron,¹³¹ pues el grupo de los 10 exigió el previo desmantelamiento de las barreras aduaneras de los países desarrollados, especialmente en temas agrícolas, antes de negociar los servicios en el GATT.¹³² La posible estrategia estadounidense de ampliar los tratados bilaterales comerciales como el que estaba efectuando con Canadá o Israel y abandonar el

GATT¹³³ hizo llegar a un acuerdo, por el temor a que la ola proteccionista en el Congreso estadounidense, dado el colosal déficit comercial norteamericano¹³⁴ hiciese ceder al equipo Reagan en su liberalismo comercial, y optar por un marco comercial fuera del GATT (abandonando esta institución como ya lo ha hecho con la UNESCO) ante la presión de la opinión pública y el legislativo, ampliando las medidas unilaterales ya iniciadas¹³⁵ y buscando otras iniciativas regionales o bilaterales.¹³⁶

Ante el temor a un creciente unilateralismo estadounidense, la postura en contra de las negociaciones sobre servicios, capitaneadas por Brasil, se fueron modificando. El gobierno de Brasilia, a cambio de eventuales mayores ventajas en el debate paralelo en el GATT sobre las manufacturas, cedió en su maximalismo (que se materializó en una propuesta Brasil-India presentada en la reunión de 1986 de Punta del Este, negándose a tratar el tema de los servicios) debido también en parte a que Chile, Colombia y otros Estados latinoamericanos del Grupo de los 20 estaban decididos a votar a favor de la inclusión de los FID y los servicios en general en el sistema regulatorio del GATT.

La Declaración Ministerial de 1986 del GATT reunido en Punta del Este dejó abiertas las puertas al declarar que las conversaciones deben «promover el crecimiento económico de todos los *partners* comerciales y el desarrollo de los países más pobres. Además el eventual conjunto normativo deberá respetar los objetivos de las leyes y políticas estatales respecto a los servicios y tener en cuenta la tarea efectuada por las organizaciones internacionales relevantes».

EL URUGUAY ROUND. Una vez iniciada la Conferencia, que puede revitalizar el GATT,¹³⁷ se plantean diversos problemas graves: entre ellos la posible concurrencia de competencias en el campo de los servicios de

128. MATHEW, R.M.: «Services: The Third-World factor» *TDR*, Jan. 1987, pp. 15 y ss.

129. Comprende Argentina, Brasil, Cuba, Egipto, India, Nicaragua, Nigeria, Perú, Yugoslavia y Tanzania. Pero existe asimismo el grupo de los 20 que acepta la inclusión de los servicios en el marco del GATT, siempre que las condiciones sean claras.

130. *Washington Post*, 15 noviembre, 1985.

131. Sobre la formación de coaliciones en el GATT y otras instituciones sobre el tema de los servicios, ver SAUVANT, K.L.: *International Transactions in Services. The Atwater Services on the World Information Economy*. Londres, 1986; y BREWSTER, G. y MILLER, A.: «The Future of World Trade: The GATT and the Uruguay Round», *UFSI Reports*, núm. 31, 1986.

132. «Dispute over Services in MTN Round Heats Up as Third World Threaten not to Participate», *Int'l Trade Report*, núm. 3, 864; 2 julio 1986, y «Dunkes Prepared the Issue Report on his Own, But Hopes Other GATT members will support it», *Int'l Trade Report*, núm. 3, p. 154 (29 enero 1986).

133. «US May Go Outside GATT Framework for Trade Talks if LDCs continue to Balk», *Int'l Trade Report*, núm. 2, pp. 1.465-6, 20 noviembre 1985.

134. En 1986 fue de 140.570 millones de dólares: *Wall Street Journal*, 18 de marzo de 1987, p. 5, columna 4; el Congreso tenía pendientes 782 leyes y resoluciones sobre comercio internacional proteccionistas en 248 de los casos, con fuerte apoyo demócrata, *Int'l Trade Report*, núm. 3, p. 1.047, 13 agosto de 1986.

135. Como las tasas impuestas a los productos electrónicos japoneses, los vinos europeos, sanciones comerciales contra Siria, Libia, Nicaragua y Sudáfrica, investigaciones comerciales, especialmente por temas de seguridad nacional contra Taiwán, RFA, Japón y Suiza.

136. Con la iniciativa de la cuenca del Caribe; el tratado bilateral de libre comercio con Israel; las conversaciones para la liberalización del comercio con Japón, que incluyen equipos de telecomunicaciones y los intentos de establecer un acuerdo de libre comercio con la ASEAN y Egipto.

137. *Financial Times*, 7 oct. de 1986, califica el Uruguay Round de «Kiss of life».

telecomunicaciones (en sentido amplio) de la UIT, la OMPI y la Organización Internacional de estandarización. Es por ello que en la Declaración ministerial que abrió el Uruguay Round se declaró que en las tareas de ésta, el soporte técnico será aportado por el Secretariado del GATT pero con el apoyo externo de las organizaciones internacionales que sean invitadas a ello por el Grupo de Negociaciones sobre Servicios.¹³⁸ Todas las actividades de este último serán comunicadas al Comité de Negociaciones sobre Comercio.¹³⁹

La participación de los 92 miembros ha sido muy activa y ya se han presentado diversas propuestas estatales, superando el número de 100 los documentos de los Gobiernos depositados en la Secretaría del GATT y los Comités de Negociación.¹⁴⁰

El mecanismo actual de la negociación es el siguiente, con una solución de compromiso. La Declaración de Punta del Este incluyó dos partes: la primera implica el compromiso de las partes contratantes de efectuar negociaciones sobre comercio de manufacturas, la segunda es una decisión separada de los ministros participantes, en su calidad de representantes de sus Gobiernos (pero no actuando como partes contratantes) de iniciar negociaciones sobre el comercio de servicios. Las dos negociaciones están diferenciadas, existiendo el ya citado GNS (Grupo de Negociaciones sobre Servicios) que informa, como su equivalente sobre manufacturas, al Comité Ministerial de Negociaciones sobre el Comercio. Al final del proceso, las partes contratantes decidirán cómo implementar los eventuales resultados. Como señala Bosshard¹⁴¹ los negociadores no tienen un mandato amplio de sus Gobiernos, y por ello actúan con extrema prudencia, dado que no existe por ahora (y pueden contribuir a crearla) una organización internacional con competencias normativas sobre seguros, transportes, telecomunicaciones, finanzas y flujos de datos, aunque existan algunas con competencias sectoriales en materias conectadas con estos temas, como la UNCTAD, la OMPI, el BIRD, etc. La absoluta interdependencia entre comercio, finanzas, desarrollo e in-

versiones es cada vez mayor, lo que implica la necesidad de renovar los sistemas tradicionales de liberalización del comercio, con el riesgo consiguiente de aumentar el desorden comercial actual.¹⁴²

La agenda negociadora para 1987 incluyó cinco elementos para consideración de los Gobiernos: a) Definiciones y estadísticas; b) Conceptos amplios en que basar principios y reglas, incluidos eventuales regímenes para sectores individuales sobre el comercio de servicios; c) Cobertura de los acuerdos y regímenes bilaterales; d) Regímenes y acuerdos ya existentes sobre servicios; e) Medidas y prácticas que contribuyan o restrinjan la expansión del Comercio de servicios, incluyendo obstáculos (percibidos como tales por las partes contratantes) a éste, a los que puedan aplicarse las condiciones de transparencia y liberalización progresiva.

El grupo negociador examinó tales temas en rotación en sus 12 sesiones hasta diciembre, mes en que se efectuó un *stocktaking* (recopilación de opiniones y posturas) y se decidió el programa para 1988, y que debe extenderse por el plazo de 3 años, hasta 1990.

Los problemas abordados en tales reuniones, referentes específicamente a telecomunicaciones, informática y telemática han sido esencialmente:

a) La intervención del Gobierno en las telecomunicaciones y la valoración de si es retardatario o no de la innovación tecnológica.¹⁴³

b) La necesidad de tener estadísticas completas y actuales sobre este aspecto, dado que una clara información es una condición previa para negociaciones concretas, tema especialmente suscitado por los países en desarrollo.¹⁴⁴ En concreto, la información anual sobre balanza de pagos del FMI, sin duda la más completa, incluye, en la balanza corriente sobre movimientos invisibles, el apartado «otros bienes y servicios no incluidos», sin especificar datos,¹⁴⁵ ni siquiera la fuente y el destino de estas transacciones; y por otra parte, a menudo las operaciones telemáticas se efectúan en un mercado no declarado, sin quedar constancia de las mismas.

c) La formulación de una definición unitaria de es-

138. El alcance de esta colaboración ha sido fijado por el grupo sobre servicios, presidido en 1987 por Felipe Jaramillo, de Colombia, y reunido en Ginebra.

139. Por el momento el GNS ha efectuado tareas de identificar y llegar a acuerdo en definiciones y estadísticas; posibles principios y reglas sobre el comercio de servicios incluyendo normas específicas para sectores individualizados; marco multilateral para el comercio de servicio; análisis de los acuerdos y leyes existentes al respecto y medidas y prácticas que incrementan o restringen la expansión del comercio de servicios, incluyendo las leyes que las partes perciben como obstáculos para la transparencia y progresiva liberalización de este tipo de comercio.

140. HILF, M. y PETERSMANN, E.U. (ed.): *The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations*. Saarbrücken, 1988, pp. 19 y ss.

141. BOSSHARD, P.: «Perspectives after Punta del Este», *Paper* para la reunión del ILA, Madrid, 15-2-88.

142. En crecientes cuotas voluntarias a la exportación, políticas poco acordes con las reglas del GATT, pero no claramente ilegales (*Grey area trade policies*), ver SMITH, M.D.: «Voluntary Export Quotas and V.S. Trade Policy» en DAM, K.: *The GATT law and International Economic Organization*, N. York 1970, p. 13, que recuerda que estas prácticas no son exclusivas del momento actual, pues se iniciaron en 1956 con la autolimitación de ventas de textiles japoneses a los EEUU.

143. SAPIR, A.: «Trade in Services and International Telecommunications» en *US-EEC Trade Relations*. BALDWIN, R. et al. (ed.): Chicago, 1987, pp. 140 ss.

144. La UNCTAD en sus reuniones de 1985 ya indicó este problema respecto a los servicios en general.

145. No incluyendo, por ejemplo, las comunicaciones, servicios técnicos, informativos, etc.

tos servicios es difícil conceptualmente al incluir a menudo bienes tangibles (equipos informáticos, *software* sobre discos) e intangibles, con la tendencia a separar estos últimos claramente de los primeros, que son manufacturas,¹⁴⁶ mientras por lo demás pueden ser efectuados vía teléfono, televisión por cable, ordenador, etc., cuya tasación para impuestos o su control por leyes nacionales es casi imposible.¹⁴⁷ El valor de los programas, además, es a menudo subjetivo, dependiendo de la persona que lo solicita.

d) La defensa clara de los países del Tercer Mundo de que la eventual futura regulación del GATT en este campo respete los objetivos fijados por las leyes y reglamentos estatales sobre telecomunicaciones y telemática, insistiendo en que no importa la liberalización por sí misma, como *objetivo*, sino como *medio* de expansión del comercio de los servicios en este campo.

e) La petición de que se apoye el desarrollo de la telemática y las telecomunicaciones en sentido amplio en los países menos desarrollados como «industria incipiente», y

f) La reivindicación de algunos países de que se lleve a un *package-deal* en las dos negociaciones paralelas sobre manufacturas y servicios. A cambio de ceder en la segunda, solicitan que se resuelva el problema de los subsidios agrícolas de la CE y los EEUU, incluyendo cláusulas de salvaguardia, de *standstill* y de *rollback* y se lleve a cabo el programa de trabajo propuesto por la reunión de Ministros del GATT de 1982 sin retraso, en especial sobre la liberalización de productos tropicales y el retorno del comercio de textiles al marco general del GATT.

En cambio un sector más radical, en especial el grupo de los 10, se niega a concesiones de ningún tipo, y proclama que estas últimas demandas son simplemente peticiones de respeto al tratado del GATT, y de eliminación de las actuales derogaciones al régimen general, que consideran injustificadas.

El balance provisional de las negociaciones y propuestas es aún confuso; no cabe duda que ha habido una clara evolución en las posturas de bastantes Estados, así como de la CE, pero aún no se vislumbra un futuro *package-deal* que parece indispensable para un avance regulatorio del GATT en nuestro campo de análisis.

Las superposiciones de competencias con la OMPI y especialmente la UIT y la UNCTAD, hacen más difi-

cultoso todavía el llegar a un acuerdo en 1990. Además un eventual resultado, incluso similar al sistema del GATT sobre manufacturas, no sería un éxito total, dado (como se ha indicado al inicio de este apartado) el régimen «mosaico» o «abanico» creado en el comercio de bienes manufacturados, las enormes diversidades de normas y su complejidad.

Hay una tendencia, favorecida por los EEUU a crear una nueva institución con estructura propia, lo que le permitiría crear reglas más detalladas sobre los servicios de las NTI, así como la redacción y difusión de información y análisis sobre estas materias, con dos regímenes diferenciados: el primero incluirá un *umbrella-agreement* que crearía instituciones supervisoras con un Secretariado y competencias normativas y procedimientos de solución pacífica de controversias, que incluirían también temas sobre protección de la propiedad intelectual (en especial del *software* en el tema de nuestro análisis), y un segundo nivel, con diferentes acuerdos o códigos de conducta sobre los sectores diferenciados de los servicios, incluyendo uno sobre telecomunicaciones y telemática y FIDS.¹⁴⁸

Una alternativa sería otra capa intermedia contenida en un protocolo adicional, con obligaciones específicas, en listas cerradas, de determinados servicios.

La probabilidad de aceptación de esta tentativa estadounidense parece lejana. Vamos a examinar las propuestas individualizadas estatales y las negociaciones, a veces exteriores al GATT.

De las primeras, la más amplia y liberalizadora es, evidentemente, la de los EEUU, presentada en noviembre de 1987, que propugna la negociación de un acuerdo marco multilateral, para lo cual el grupo de negociaciones sobre servicios (GNS) prepararía una serie de reglas sobre 22 sectores de servicios incluyendo telecomunicaciones, servicios de información, banca, seguros, etc., contemplando la futura creación de grupos de trabajo por sectores, uno de los cuales sería el de telecomunicaciones.

Los rasgos más significativos de la propuesta incluyen una mayor liberalización, realizada en forma progresiva, pero con plazos perentorios preestablecidos, que incluya los movimientos de servicios transfronteros, así como el libre establecimiento de sucursales y filiales de empresas extranjeras, evitar la creación de medidas restrictivas y limitar las ya existentes, proponiendo reglas denunciadoras de cualquier restricción o distorsión del mercado de servicios. Desde el punto de vista de los principios jurídicos que deben regir éste, destacan los de transparencia¹⁴⁹ no discriminación, re-

146. BHAGWATTI, J.: «International Trade in Service and its Relevance for Economic Development» en GIARINI, O. *The Emerging Services Economy*. Pergasson Press, N. York, 1987.

147. SAMPSON, N.G.: «Developing countries and the liberalisation of Trade in Services». Documento presentado para la Reunión del ILA de Madrid, 1987.

148. Ver TDR. Febrero, 1988, p. 7 ss.

149. Transparencia: incluye en esta propuesta la obligación de los gobiernos de que los proyectos de leyes o reglamentos sobre servicios deben ser

gulación de los monopolios estatales,¹⁵⁰ subsidios, eliminación de los procedimientos discriminatorios de acreditación de servicios y el esencial de trato nacional, que incluiría el principio de acceso a las redes locales de telecomunicaciones y distribución a las empresas, al personal local y a los consumidores, el derecho a la creación y protección de patentes y el derecho a utilizar el nombre de la compañía. La propuesta incluye propuestas para la solución pacífica de controversias en estas materias.¹⁵¹ Asimismo existe una agenda estadounidense más específica, para un futuro tratado del GATT sobre servicios de telecomunicaciones. Se procura asegurar por medio del GATT: 1. Cambios en el mecanismo de precios y el acceso a las redes básicas de telecomunicaciones para servicios de información. 2. Trato justo en los estándares técnicos, que no discrimine a las firmas norteamericanas, en especial en los servicios utilizados por el consumidor. La intención de EEUU es que el GATT, o una agencia especializada nacida de éste, sea el foro central para negociar los problemas de telecomunicaciones, telemática y comunicación e información.

Por otro lado, y con amplio apoyo de la industria de su país, en especial la CBEMA (US Computer and Business Equipment Manufacturers Association), el representante de EEUU en las negociaciones ha efectuado en 1988 otra propuesta para una protección más perfeccionada de la propiedad intelectual, especialmente en *software*, prohibiendo importaciones que violen las normas al respecto y estándares mínimos para las leyes estatales sobre patentes, marcas, *copyright*, secretos comerciales y criptología.

Por su parte la propuesta de la CE, planteada al GNS en 1987 para la negociación de un trato marco sobre servicios, es mucho más prudente, preveyendo la creación de un mecanismo de examen de las legislaciones nacionales, que podría convertirse en un Comité permanente del GATT, para decidir si son o no apropiadas y podría pedir, en el último caso, su anulación o enmienda.

John B. Richardson, de la Dirección General de Relaciones externas de la Comisión de las Comunidades, ha indicado la necesidad de reforzar el marco multilate-

ral del GATT frente a las tentaciones de proteccionismo o las soluciones bilaterales, como las efectuadas entre Canadá y EEUU.¹⁵² Evidentemente la postura de la CE ha variado en forma sustancial desde sus reservas a la inclusión de los servicios en el marco del GATT, expresadas en la reunión ministerial de este organismo en 1982, pasando a apoyar esta iniciativa, buscando el equilibrio de beneficios mutuos como eje de la negociación, sin ganadores ni perdedores. Se intenta que el Uruguay Round sea el catalizador de otras negociaciones que se efectúan en la OCDE, la UIT, la Comisión Económica de la ONU para Europa o la Comisión de la ONU sobre Corporaciones Transnacionales, dada la especial desconfianza de la CE ante el resultado de la Conferencia Mundial Administrativa sobre Teléfonos y Telégrafos (WATTC). Y por ello se potencia el GATT como foro central de un futuro *package deal* muy flexible, evitando que las soluciones se retrasen al posponerse a las negociaciones en otras organizaciones internacionales.

La propuesta de la CE acepta, con reservas, cláusulas de salvaguardia permanentes para el Tercer Mundo, dada la característica de «industria incipiente» en el campo de las telecomunicaciones y telemática de tales países, favoreciendo la inversión europea para su desarrollo, incorpora los principios de transparencia, acceso al mercado y no discriminación (bajo la cláusula de nación más favorecida); incluye el derecho de establecimiento, así como restricciones contra los *trusts* y los efectos extraterritoriales de las leyes nacionales (dada la existencia de normativa estadounidense que afecta gravemente a industrias comunitarias en el campo de la informática y telemática).¹⁵³

Con respecto al trato nacional, no se pronuncia entre las dos nociones posibles: la estipulada en el propio tratado del GATT, que examinaremos más adelante, y la de la Declaración de la OCDE sobre el establecimiento de factores económicos extranjeros. Asimismo recuerda la existencia de monopolios públicos y privados y el control del acceso a servicios de información, especialmente en casos de vulnerabilidad o dependencia; su noción de acceso a la información y a los datos expresa un delicado balance entre liberalizaciones de las exportaciones y la superación de barreras injustificadas

conocidos previamente y que deben notificarse las restricciones que se efectúan específicamente a los servicios extranjeros.

150. Tanto los monopolios públicos como los privados deben separar claramente las actividades específicas en que poseen tal exclusividad y aquellas en que están abiertas a competencia sea interna o internacional; asimismo, como proveedores de servicios en el marco estatal deben asegurar igual trato a consumidores extranjeros o nacionales.

151. TDR Dic. 1987, p. 5, sobre las redes de telecomunicaciones, especifica que deben tener acceso igual y no discriminatorio las extranjeras y las nacionales; la posibilidad de crear además un acuerdo general paralelo sobre el libre flujo de datos entre multinacionales aún no está muy definido.

152. RICHARDSON, J.B.: «Services Negotiations: The Central Issues». TDR, mayo 1987, pp. 10 y ss. Ver tb. HONEJU KOH, H.: «The Legal Markets of International Trade: A perspective of the Proposed US-Canada Free Trade Agreement», *The Yale Journal of International Law*, Vol. 12, núm. 2, Summer 1987, en concreto el apartado VI «Is the FTA compatible with the Uruguay Round», pp. 242-248.

153. La propuesta recoge una serie de medidas prácticas para crear infraestructuras apropiadas para la información y la comunicación en el Tercer Mundo.

al intercambio internacional de información y datos (liberalización de las importaciones).

La postura de los países del Tercer Mundo es muy matizada al respecto; desconfían profundamente de un marco multilateral orientado hacia el comercio que regule los servicios de datos, dada su general poca preparación respecto a la infraestructura básica de las telecomunicaciones tanto en los aspectos de equipamiento como de personal, y dadas las repercusiones sociales de las mismas.¹⁵⁴

Una postura relevante es la del *chairman* del Grupo de Negociaciones sobre Servicios del GATT, Felipe Jaramillo,¹⁵⁵ bastante representativa de la mayoría de las posiciones expuestas por tales países en el Uruguay Round.

Se considera a la información (y ello incluye las nuevas tecnologías para su tratamiento automatizado y difusión, sea privado, sea por los servicios públicos de telecomunicaciones) como un bien colectivo; es necesario un consenso entre Estados, organizaciones internacionales y factores económicos para llegar a concesiones mutuas que establezcan el marco teórico y métodos de negociación para un eventual tratado sobre tales servicios.

Los países latinoamericanos, en especial los del Caribe, algunos de los cuales pueden llegar a constituirse en «paraísos de datos» al establecerse compañías norteamericanas que intenten escapar de las crecientes regulaciones gubernamentales, no han puesto excesivos problemas o restricciones en las negociaciones del Uruguay Round en este sector excepto Brasil, y en parte Méjico.

En concreto, la reunión que se efectuó del 20 al 22 de mayo de 1988 en St. Kitts de la Asociación Caribeña de Administraciones de Telecomunicación, en el marco del CARICOM, centrada en el comercio de servicios de comunicación, demostró que existe en general un gran desconcierto y no se ha producido todavía una postura común a tomar en el GATT.

En cambio Brasil aún sostiene en su informe y propuesta posterior la política de «control nacional» destinada al desarrollo de mayor diversidad de industrias de informática y telecomunicaciones en su país, a escala nacional y preparadas para la exportación a mercados extranjeros¹⁵⁶ y ha desconfiado enormemente de las negociaciones sobre telecomunicaciones en el seno del

GATT. No obstante, el hecho de que empiece a exportar a nivel internacional y que su mercado interno está cubierto al 94 % en 1984 por la industria nacional (que vendió por valor de 3.000 millones de dólares en 1986) le han hecho evolucionar en su postura inicial, flexibilizándola¹⁵⁷ y evitando en lo posible las fricciones con EEUU en campos concretos.¹⁵⁸

La postura de la India,¹⁵⁹ que lidera el grupo de los 10 en la actualidad, es quizás la más refractaria al compromiso. En cambio la de los países del Sudeste Asiático, ejemplificado por la de Singapur,¹⁶⁰ es que la liberalización de las telecomunicaciones, en sentido amplio, favorece las exportaciones de sus factorías, e implica ventajas comparativas, por lo que están rápidamente desregulando éstas.

Un tema delicado es la postura del Tercer Mundo sobre la protección de la propiedad intelectual, especialmente en nuestro campo de análisis, del *software* y el diseño de circuitos integrados. La realidad del mercado es que existe una creciente piratería en este aspecto, ignorada voluntariamente (y según acusaciones estadounidenses, propiciada) por determinados gobiernos, especialmente en el Sudeste Asiático y América Latina. Esta forma muy *sui generis* de hacer efectivas las demandas reivindicativas de la *gratuidad* de la información del Tercer Mundo, es una grave amenaza al comercio, falseando sus resultados.¹⁶¹ Si bien estos temas se tratan en la OMPI (armonización de determinadas reglas legislativas para la protección de los inventos, protección contra falsificaciones), la UNESCO y el Consejo de Cooperación Aduanera (legislación tipo para conceder competencias a los agentes fronterizos para poder elegir el cumplimiento de la reglamentación sobre marcas y *copyrights*) no existe aún un consenso claro a nivel internacional para fijar los derechos básicos en este punto, lo que se refleja en la ausencia de estándares mínimos adecuados en la Convención de París sobre propiedad intelectual. Problemas de procedi-existente referente a manufacturas,¹⁶⁶ la división al res-

154. BHAGWATTI, J.: «Splintering and Disembodiment of Services in Developing Nations». *The World Economy*. Junio 1984, pp. 31 y ss.

155. FRITS, P.K.: «Understanding Services Complexities». Conference Report de la *International Trade in Services: Issues challenges*, celebrado del 9 al 13 de febrero de 1987; TDR, mayo 1987, p. 11.

156. Ver la postura de Celso Relvas, director de la compañía Promon Eng. co. TDR, mayo de 1987, p. 10.

157. SPILGER, P. «The Political Economy of Brazilian Regulation of TPF» *Paper* presentado a la Conferencia del BIRD sobre los intereses de los países en desarrollo y las transacciones internacionales sobre servicios. Washington 15 y 16 de julio de 1987.

158. Sobre la postura USA y sus críticas a la política informática del Brasil *Vide International competition in Services: Banking, Building, Software, Knowhow...* Congress of the U.S. Office of Technology Assessment. Washington, 1987, en especial pp. 55 y ss.

159. MODWEL, S.; MEHROTRA, K. y KUMAR, S.: «Trade in Services», Bombay, 1984 o NAYAAR, D.: *International Trade in Services: Implications for Developing Countries*. Delhi, 1986.

160. *The Singapore Economy: New Directions*. Singapore 1986. Citado por SAMPSON, G. «Developing...», *op. cit.*, pp. 22 y ss. y nota 41.

161. BUJALIC, M.: «Protection of Intellectual Property Rights and Foreign Trade (Uruguay Round)» *Papers* presentado a la reunión del ILA de Madrid en 1988.

162. Como lo demuestran las quejas del CBEMA de que a menudo los

miento aumentan las dificultades en la informática¹⁶² y los retrasos facilitan las copias ilegales y aumentan los costos.

En el marco del GATT hay, entre los 95 Estados parte, algunos que no son miembros de la Convención de París, o del Acta de Estocolmo, (que amplía las anteriores lagunas de ésta), o incluso si son partes, utilizan medios para sortear sus regulaciones. Con respecto al *copyright*, si bien la Convención de Berna y la Convención Universal sobre *copyright* de la UNESCO son casi universales (excepto los países socialistas) los límites temporales o la protección sólo para nacionales distorsionan las medidas previstas.

Por ello la petición EEUU, en su propuesta al Grupo de negociación sobre servicios y los estudios al respecto del grupo paralelo de negociación sobre manufacturas,¹⁶³ es que se efectúen en el GATT negociaciones sobre este tema, paralelamente a las de la OMPI.

La propuesta de Japón¹⁶⁴ es que se puede negociar en el ámbito del GATT, sin perjuicio de las iniciativas complementarias al respecto de la OMPI; en cambio la mayoría de países en desarrollo opinaron que no era necesario tratar de estos temas, poniendo en evidencia que el GATT en caso contrario, no tendría límite claro en sus actividades. Lo máximo admisible sería, para este grupo, efectuar sugerencias a la OMPI sobre temas comerciales, y crear comités de relación entre unos y otros, en la línea del acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio del GATT y la actividad del Consejo de Cooperación Aduanera.

Según las propuestas de algunos países del Tercer Mundo, las vías sugeridas en este sentido, en el campo de la informática y telemática, por los EEUU y Japón, parecen propiciar una nueva división internacional del trabajo, basadas en el control de las nuevas tecnologías.¹⁶⁵

Otro punto conflictivo es la propuesta de EEUU de crear un mecanismo de resolución de controversias sobre el tema de los servicios, paralelo a las mejoras que se quieren introducir en el GATT en el sistema ya

pecto es extrema entre los países menos desarrollados, algunos de los cuales se oponen firmemente a tal pretensión.

Sin embargo quizás el problema más difícil de resolver es el de tipo conceptual: ¿Qué definición debe efectuarse de servicios y en concreto, los proporcionados por las NTI? Las propuestas son muy variables, aunque todas ellas tienen como común denominador la calidad de comercialidad de tales servicios, aunque parece que en algunos sectores, y en concreto en el que es objeto de nuestro análisis, sea necesario especificar en esta primera lista los servicios que incluya el eventual acuerdo.¹⁶⁷

En efecto, es a menudo delicada la distinción, dado la gran interrelación existente entre servicios y equipos de telecomunicación; ¿las líneas de comunicación (y su eventual alquiler) son bienes?, ¿o es su uso lo que constituye un servicio?; problemas de este tipo van a ser recurrentes en la negociación en el seno de la GNS del GATT sobre la materia.

Por todos estos motivos, se intenta conseguir un preacuerdo, especialmente entre profesionales, empresas, representantes de gobiernos de Estados parte en el GATT, a través del acercamiento informal de posiciones sin instrucciones vinculantes de la Administración, en Conferencias Internacionales, propiciadas a menudo por los EEUU, como la Conferencia Atwater,¹⁶⁸ en noviembre de 1986, la Conferencia del BIRD del 15 y 16 de julio de 1987, la creación del Services World Forum en 1987, la reunión de 1987 de la International Chamber of Commerce, o la reunión de 3 de mayo de 1989 en Ginebra del Telecom Services Trade Project, y la propuesta del gobierno de Canadá, apoyada por la CE e India de efectuar un foro paralelo al GATT, para acelerar el Uruguay Round sobre servicios.¹⁶⁹

El GNS en 1988¹⁷⁰ logró un acuerdo sobre estadísticas y también respecto al análisis de las definiciones relevantes contenidas en acuerdos internacionales (como el tratado EEUU/Canadá);¹⁷¹ lo que implica un claro avance inicial en las negociaciones. La reunión del Uruguay Round de 17 de noviembre de 1988, efec-

gobiernos les exigen revelar información secreta para demostrar que su producto es único y puede gozar de patente TDR, febrero 1988, p. 4.

163. Ver Doc. (11 agosto, 1987), MTN. GNG/NG II/W12, p. 4.

164. Doc. MTN.GNG/NG, II/5, p. 2.

165. Doc. MTN.GNG/NG/11/5, pp. 5-6.

166. Ver las sesiones sobre «dispute Settlement» de la Declaración de Punta del Este de 1986 y los planes de negociación en este campo de 28.1.87 en *Basic Instruments and Selected Documents* (BISD) 33 col. suppl. GATT. Ginebra 1987, pp. 19 y ss. Vide Tb. LACHARRIERE, G.L.: «Dispute-Settlement Procedures on the GATT system» en CORBETT, H. y DE LA DEHESA, G. (eds.): *The European Community and the Uruguay Round Negotiation*, 1988; y *Ibid.* PETERSMANN, E.U.: «Experience with GATT Dispute Settlement Proceedings and Proposals for their Reform»; y MCGOVERN,

E.: «Dispute settlement in the GATT-Adjudication or Negotiation» en HILF, M., JACOBS, F.G. y PETERSMANN, E.U.: *The European Community and GATT*. Deventer-Amberes-Londres-Frankfurt-Boston-N. York, 1986, pp. 73-85.

167. RICHARDSON, J.B.: «International Trade Aspects of telecommunication Services», *CMLR*, Vol. 23, núm. 2, 1986, pp. 386 y ss. en especial.

168. AUSTIN, R.V.: «Atwater: creating the framework», *TDR*, dic. 1986, pp. 20 ss.

169. NARJES, K.H.: «Telecom Policy Reform and International Trade», *TDR*, enero 1988, pp. 23-4.

170. ARONSON, J.D.: *When Countries Talk: International Trade in Telecommunication Services*. Cambridge, Mass. 1988.

171. MTN, GNS/21.

tuada en Tokyo, trató en su agenda la necesidad de reforzar un nuevo sistema de comercio unilateral en los nuevos sectores de servicios. Un motivo de esperanza en el avance de los debates es el cambio de postura de Brasil y la India, que han aceptado, en el marco del GATT iniciar conversaciones con la OMPI respecto a la protección de la propiedad intelectual.

Posteriormente se efectuó en Montreal, el 9 de diciembre de 1988, una Conferencia Ministerial del Comité sobre negociaciones comerciales, que adoptó una Declaración sobre comercio y servicios, base para las tareas del GNS en 1989. Los principios clave que deberían analizarse según la Declaración son: la transparencia, la progresiva liberalización de mercados, el trato nacional, la no discriminación en relación con la cláusula de nación más favorecida, el acceso al mercado, la necesidad de incrementar la participación de los países en vías de desarrollo en el mercado de servicios de telecomunicaciones, las salvaguardas (por ej. ante una crisis en la balanza de pagos) y excepciones (por razones de seguridad nacional o por imperativos de política cultural), así como el análisis de la actual situación reglamentaria estatal sobre servicios, permitiéndose que los PVD endurezcan, sea por razones macroeconómicas, sea con miras de proteger al consumidor, la legislación ya existente.

En febrero de 1989 el Secretariado del GATT efectuó una lista de referencia de sectores afectados y el 5 de junio de 1989 el GNS examinó como parte de un ejercicio/test sectorial los servicios de telecomunicaciones, incluyendo telefonía, transmisión de datos, emisiones de radio, televisión, videotexto, etc., aplicándoles los principios y reglas previstos por la Declaración de Montreal. Los temas tratados esencialmente han sido el movimiento transfronterizas de servicios y pagos, los servicios de valor añadido, la definición de servicios básicos de telecomunicaciones y las posibilidades de comercio internacional abiertas a empresas privadas de servicios telefónicos y de télex, reservadas legislativamente en varios países a las administraciones estatales, por considerarse servicios de carácter básico.

La actividad prevista en 1990 es iniciar en el primer semestre la fase negociadora final del Uruguay Round, con la intención de elaborar un proyecto de acuerdos en julio y de concretar una nueva reglamentación del GATT sobre temas de servicios (así como agricultura, textiles y en general comercio en todos los campos en diciembre de 1990).

Conclusiones

Estados Unidos es en la actualidad el modelo de sociedad en que están más desarrolladas estas tecnolo-

gías en forma cada vez más descentralizada, siguiendo las fuerzas del mercado. El movimiento desregulador en las telecomunicaciones y el control sobre los oligopolios en el campo de la informática (división forzosa de la ATT y vigilancia estatal sobre las prácticas restrictivas de la competencia de la IBM) fue iniciado por este país y se ha extendido a Japón y a Reino Unido, siguiéndoles, con mucha mayor moderación, y limitándose al ámbito de los servicios de valor añadido, la mayoría de Estados de la OCDE.

La Administración Reagan ha favorecido el flujo internacional de datos entre sociedades multinacionales, que se han establecido especialmente en la Europa comunitaria y el Sudeste asiático, a costa de perder puestos de trabajo norteamericanos en industrias obsoletas y pese a las protestas de los sindicatos.

Inicialmente Japón y la Europa comunitaria, al igual que Brasil y los países capitalistas emergentes (Taiwán, Corea del Sur, Singapur, Hong Kong) opusieron a esta estrategia norteamericana un proteccionismo extremo en sus industrias de equipamientos y de servicios en telecomunicaciones, telemática, bancos de datos y FID. No obstante Japón y en especial los países del Sudeste asiático y Brasil (en buena parte por no respetar hasta 1987 las normas internacionales de protección del *software*) compiten con ventaja en el propio mercado estadounidense, mientras que los países comunitarios, dada la fragmentación de su investigación y sus mercados, están en claro desequilibrio comercial con Estados Unidos y Japón en este campo.

Las negociaciones en los foros internacionales han sido fundamentalmente impulsadas por Washington, que combina esta estrategia multilateral con retorsiones comerciales, basadas en el criterio de reciprocidad ante los obstáculos, en especial de carácter técnico, creados a través de actos unilaterales legislativos o administrativos de estos países, que los utilizan como estrategia a medio plazo, hasta lograr industrias de equipamientos y de servicios competitivas con las norteamericanas.

En el ámbito de la OCDE, existen dos prioridades claras para los EEUU:

1. Consolidar la creciente ventaja tecnológica con respecto a los países del Este en el ámbito de las NTI para convertirlos a medio plazo en un subsistema dependiente financiera, informativa y tecnológicamente de los países occidentales desarrollados, pasando a proporcionar materias primas y manufacturas de escaso valor añadido. Ello se logra por el acuerdo informal del COCOM y el CHINCOM, que se ha reforzado por las crecientes restricciones de venta de alta tecnología y consultas a los bancos de datos estadounidenses a sus propios aliados, para evitar la reexportación a los países del Estado. No obstante, empiezan a establecerse corrientes de FID entre tales Estados y los europeos occidentales, en especial a partir de la RFA y Austria.

2. Lograr vencer el proteccionismo respecto a las exportaciones norteamericanas de *hardware* y *software* y de servicios de FID, tanto a través del mecanismo de la baja del dólar, como por medio de negociaciones en el seno de la OCDE. Los principios que Estados Unidos desea imponer son fundamentalmente el de libre acceso (lo que es prácticamente imposible de conseguir, dadas las resistencias de Canadá y la CE) y en caso de negativa, el de trato nacional, aunque aceptando una serie de condiciones, como la existencia de monopolios en los servicios básicos, pero con control de las actividades de éstos en el mercado de libre competencia de los servicios de valor añadido y tolerancia respecto al control de entrada o salida de datos, por razones de seguridad nacional, interés nacional u orden público, así como la protección del secreto industrial, la propiedad intelectual o industrial y la intimidad de las personas físicas.

En todo caso, debe existir un criterio de transparencia, con un preaviso a los demás miembros de la OCDE de futuras medidas restrictivas; en estos momentos están negociándose mecanismos previos o a *posteriori* de solución pacífica de controversias sobre este tipo de servicios, que pueden incluir un mecanismo de alarma ante las futuras medidas.

Los instrumentos jurídicos utilizados hasta el momento han sido las Directrices, de efectos no vinculantes, y con abundantes abstenciones en el momento de su votación. El movimiento desregulador, y la nueva postura intervencionista en sentido liberalizador de la Comisión de las Comunidades Europeas en este campo, permite augurar la posibilidad en un futuro inmediato de establecer un Código de Conducta sobre FID, telecomunicaciones y telemática, lo que sería un instrumento flexible, que crea pautas y *standards* tanto para Gobiernos como para empresas privadas, en especial multinacionales, y que ha tenido ya un precedente en la OCDE, con éxito considerable.

Al mismo tiempo, y para forzar las negociaciones en la OCDE y el GATT ante lo que en cierta forma implica un neobilateralismo, que amenaza las soluciones pactadas multilateralmente, EEUU ha conseguido un Tratado de Libre Comercio con Canadá que incluye un Anexo sobre servicios de telecomunicaciones, FID y telemática, cubriendo aspectos fundamentales, como el de establecimiento temporal e inversiones en este campo y ha negociado con Israel un Anexo sobre las mismas materias, que complementa su Tratado de Libre Comercio de 1985 con este país. En ambos casos los principios establecidos son el de trato nacional, con

cláusulas de salvaguardia y excepciones amplias (*non-conforming provisions*).

Con respecto al GATT, la insistencia estadounidense en incluir en la negociación del Uruguay Round a los servicios, con especial hincapié en los bancarios, de seguros y de FID, le llevó a efectuar una propuesta al respecto en 1982, que encontró fuertes resistencias de la Comunidad Europea y de Japón, que eran conscientes de la ventaja comparativa de EEUU en estos campos. Las amenazas subsiguientes de la Administración Reagan de abandonar el GATT, de un retorno al bilateralismo y de aumentar las retorsiones comerciales, así como incrementar su proteccionismo, dado su enorme déficit comercial, lograron vencer estas resistencias, así como las del Grupo de los 10, representantes de la tendencia más radicalmente opuesta a la inclusión de los servicios en el GATT. En estos momentos existe un Grupo Negociador sobre servicios, paralelamente al Grupo Negociador sobre manufacturas, aunque con un diferente carácter y competencias. Quizá pueda lograrse, en un *package deal* que incluya concesiones sobre las manufacturas del Tercer Mundo y sus producciones agrícolas, una extensión del ámbito del GATT a los servicios, sobre idénticos principios y excepciones a éstos que los ya vigentes para las manufacturas, aunque en todo caso con un sistema aún más flexible, si cabe, y permitiendo (y en este punto no admiten concesión alguna los países menos desarrollados) la excepción fundamental de protección a las industrias incipientes y la de interrumpir las importaciones si surgen problemas de balanza de pagos, así como excepciones basadas en criterios de seguridad nacional o política cultural.

No parece que vaya a tener incidencia alguna *real* el paralelo examen de los servicios por parte de la UNCTAD, salvo un reflejo muy matizado en las negociaciones del GATT, dadas las divisiones existentes al respecto incluso entre los países menos desarrollados. Otras organizaciones están efectuando importantes regulaciones sobre los FID y la telemática, pero que quedan fuera de nuestro ámbito de estudio, así: la UNESCO, y el debate en su seno sobre la libertad de información y comunicaciones, la UNCTNC, y su Código de Conducta sobre empresas transnacionales, que hace referencia a transmisiones de datos intra-sociedades; las tareas de la OMPI en el campo de la protección del *software*, etc. Un tema recurrente es la coordinación de las tareas de todas estas Organizaciones en la regulación de los aspectos comerciales de las nuevas tecnologías de la información.*

* Las ideas desarrolladas en este artículo tienen su origen en una investigación sobre el tema realizada por el autor, que contó con la ayuda de la CICYT.

Política ambiental y desarrollo

Introducción

La década de los 80 ha sido testigo de un incesante incremento de las cuestiones medioambientales. Los conflictos de medio ambiente han adquirido carta de naturaleza en el orden del día de las preocupaciones mundiales, de tal manera que la vinculación desarrollo/medio ambiente, la intensificación de las políticas a todos los niveles y la multiplicación de actos y declaraciones del medio ambiente ha ocupado la atención de las sociedades y de los medios de comunicación.

El medio ambiente se ha convertido en un elemento más de valoración social y en uno de los paradigmas más evidentes de la sociedad actual. Problemas ambientales como la destrucción de la capa de ozono, el cambio climático, la deforestación, la limitación de los recursos hídricos disponibles y la pérdida de la diversidad biológica, han pasado de un tratamiento en círculos científicos o medioambientalistas a ocupar un espacio de atractivo político y de preocupación real por el porvenir de la Humanidad en sectores diversos de la población con diferentes niveles de desarrollo, y todo ello en un elevado número de países.

A diferencia de momentos anteriores, la atención por las cuestiones medioambientales ha estado orientada en esta década por dos ejes; en primer lugar, la indisoluble vinculación entre medio ambiente y desarrollo; y, en segundo término, la necesidad y urgencia de transformaciones económicas y sociales radicales para atender las inquietudes causadas por las modificaciones ambientales.

El Informe Brundtland, resultado del trabajo de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, incidía en ambos aspectos y realizaba un primer diagnóstico de las profundas interrelaciones que los factores medioambientales tienen con diversos ámbitos de la actividad humana.

Pero es forzado plantearse, en este contexto, algunos interrogantes: el deterioro del medio ambiente, ¿responde o no a una amenaza real? Si existe esa amenaza ¿qué estamos defendiendo? ¿es posible mantener en unos casos e incrementar en otros el nivel de vida sin alterar ya irreversiblemente el ecosistema mundial? Es decir, de alguna forma estamos volviendo a la vieja polémica de los límites al crecimiento solo que esta vez sin referirlo al propio desarrollo de las fuerzas productivas sino a la base de recursos del sistema.

Resulta conocido el hecho de que la preocupación ambiental se ha producido en las sociedades de países desarrollados en donde la situación económica saneada ha permitido un paulatino trasvase de recursos a la protección ambiental, y en definitiva su destino a limitar los aspectos más traumáticos del desarrollo urbano e industrial. Este era al menos el aspecto que ofrecía el panorama internacional a mediados de la década. La

Fernando MARTÍNEZ SALCEDO
*Director General de Medio Ambiente.
Ministerio de Obras Públicas
y Urbanismo.*

incorporación a la preocupación por el deterioro ambiental de países en desarrollo se ha producido con posterioridad y en demanda de respuesta a las expectativas de futuro en relación al mantenimiento de recursos básicos como garantía de desarrollo y en la exigencia de finalizar una situación de dependencia orientada a través de una transferencia doble: la de instalaciones contaminantes al Tercer Mundo y la de producción barata de materias primas con destino a países desarrollados.

Situaciones como la de enviar residuos peligrosos a países en desarrollo o la explotación de la selva amazónica han iniciado una corriente de opinión acerca de la inviabilidad de un proceso basado en la marginación de amplias áreas del planeta y de sus poblaciones.

El crecimiento de la población, el crecimiento selectivo en países y en determinados sectores sociales es hoy la primera preocupación ambiental. La espiral crecimiento poblacional-presión sobre otros recursos para la subsistencia-deterioro ambiental constituye en la actualidad el eje común sobre el que gravita la mayor parte de los problemas ambientales y lo que es peor, la escasa posibilidad de garantizar la supervivencia de una parte significativa de la población mundial.

Incluso algunas de las problemáticas «exportadas» desde el primer mundo por iniciativa de sociedades determinadas por su propia capacidad tecnológica para fijar nuevas incidencias y por el papel que los medios de comunicación juegan en la difusión de la «catástrofe» ambiental, tiene una lectura difícil en amplias zonas del globo afectadas por el subdesarrollo y la escasez. Buena parte de los problemas cuya determinación precisa medios sofisticados no accesibles al conjunto social se interpretan como una limitación al desarrollo en el Tercer Mundo, es más, se analizan como una nueva barrera entre las distintas áreas socioeconómicas del planeta.

Por tanto es preciso hacer una primera consideración: si el desarrollo económico es necesario para satisfacer necesidades básicas de una mayoría de la población mundial y si ese desarrollo es condición limitante de una atención a los principales problemas ambientales en el marco de recursos finitos resulta urgente definir un nuevo sistema que recoja las transformaciones económicas y sociales a realizar para abrir la puerta a una atención preferente al entorno dentro de una solución a los problemas del desarrollo.

Y ello debe realizarse bajo determinadas premisas: aceptando que cuando hablamos de políticas ambientales en el mundo desarrollado estamos determinando una posición de calidad de vida pero también sentando las bases de una segregación social; aceptando que es necesario fijar un nuevo modelo de cooperación internacional que evite el despilfarro de recursos y la distribución injusta de los mismos a escala mundial; reconociendo que la ayuda para el desarrollo debe vertebrar la

internacionalización de la actividad de protección ambiental; reconociendo que la dimensión de los problemas ambientales debe entender los diferentes puntos de partida y atender una priorización que pasa necesariamente por garantizar la subsistencia asegurando en ella la capacidad de protección de los ecosistemas.

De esta forma, la década de los ochenta ha determinado que el medio ambiente haya pasado de una consideración de limitación del desarrollo, a entender como necesaria una compatibilización de los factores de desarrollo y los factores de medio ambiente y concluir finalmente que el desarrollo, entendido cuantitativa y cualitativamente, es condición indispensable para la protección del medio ambiente.

Como señala el Informe Brundtland, el avance tecnológico que caracteriza a nuestra era es parte fundamental del desarrollo mundial, pero sólo podrá retardar la imposibilidad de obtención de nuevos recursos, nunca impedir ésta. Por tanto, la respuesta a los interrogantes ambientales se encuentra, en primer término, en activar nuevas capacidades de desarrollo compatible con la protección del medio y en segundo lugar en dirigir éste a cubrir necesidades básicas basándolo en un mejor reparto y en la solidaridad internacional.

Lo que resulta indudable es que este proceso debe hacerse desde estructuras internacionales reforzadas en su capacidad de decisión y control de las actuaciones, estableciendo igualmente sistemas democráticos de participación, incrementando la dimensión e intensidad del mercado mundial y dotando a las administraciones públicas de un protagonismo en la tutela de los valores ambientales.

1989:

El salto cualitativo de la política ambiental

Si la evolución de los acontecimientos en la década de los 80 ha fijado un nuevo marco de referencia en los asuntos ambientales, el año 89 ha generado un incremento de decisiones especialmente significativas en lo que al medio concierne.

Algunos elementos de interés iniciados a lo largo de los últimos años se han concretado en 1989. Al intercambio creciente de posiciones medioambientales en el diálogo Norte-Sur se han unido opciones políticas importantes en la atención a los problemas ambientales. Organismos tan diversos como el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Consejo de Europa, la Comisión Económica para Europa (CEPE), el Comité de Desafíos de la OTAN, la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, la Comunidad Europea, la Conferencia

del Mar del Norte y los Comités de algunos convenios importantes (Amazonia, Mar del Norte, Londres, Barcelona, París y Oslo) han intensificado sus políticas ambientales o reforzado el papel de las mismas en el ámbito de sus competencias. El número, variedad e intensidad de las reuniones internacionales ha sido altamente significativo en la consideración del medio ambiente como un factor de interés en la cooperación política, técnica y económica. A ello han venido a sumarse a última hora los cambios en la Europa del Este y la apertura a la cooperación en un ámbito anteriormente restringido. Buena prueba de ello lo constituyen el desarrollo de la conferencia de Sofía en el marco de la CSCE celebrada en octubre de 1989 y la Conferencia de Ministros de Salud y Medio Ambiente organizada por la Oficina Regional para Europa de la Organización Mundial de la Salud en diciembre del mismo año. La petición por parte de los países del Este de ayuda económica y de transferencia tecnológica para solucionar sus problemas ambientales es un nuevo dato a tener en cuenta en los próximos años.

Hay, en cualquier caso, cuatro hitos importantes que sintetizan lo anteriormente dicho en lo referido a la internacionalización de los problemas ambientales: la Declaración de la Haya (marzo de 1989); el Convenio de Basilea sobre control del movimiento transfronterizo de residuos tóxicos y peligrosos (marzo de 1989), la Reunión del Consejo de Administración del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (junio de 1989), y la Decisión sobre eliminación de los cloro-fluorcarbonos en el marco del Protocolo de Montreal.

La Declaración de la Haya, suscrita por veinticuatro Jefes de Estado y de gobierno de países de todo el mundo, constituye un elemento relevante de la cooperación internacional en medio ambiente. Por primera vez se plantea la necesidad de un control de la atmósfera terrestre, la urgencia en establecer un organismo mundial a tal efecto, y se explicita que la autoridad constituida con ese objetivo debería tener capacidad para imponer sus decisiones incluyendo posibles sanciones y significando incluso la posibilidad de traslación de soberanía de los Estados a la autoridad mundial. Estamos ante un inicio de lo que sin duda será la gestión del planeta y el reconocimiento explícito que la Declaración hace de la soberanía nacional en relación a los problemas ambientales es el primer paso dado hacia la integración de las decisiones en defensa del medio ambiente.

La Declaración fue suscrita por países con distinto grado de desarrollo (Kenia, Egipto, Brasil, España, Noruega, Holanda, Francia...) y determina igualmente un principio importante que luego ha sido sometido a discusión en variados foros: la posibilidad de compensaciones económicas a países que vean limitado su desarrollo o en los que se incrementen costes de produc-

ción en función de medidas de protección ambiental y la integración de estas compensaciones en fondos de medio ambiente que aportarían a organizaciones internacionales los países desarrollados.

El Convenio de Basilea, preparado a lo largo de un año de discusiones, estuvo precedido de noticias alarmantes sobre transportes de residuos peligrosos a países del Tercer Mundo y la proclamación de la Organización para la Unidad Africana (OUA) de que los Estados africanos impedirían que sus países fuesen el destino obligado de los desechos industriales de los países desarrollados. El tramo final de la negociación resultó sumamente complicado y la solución adoptada estableció un marco de consenso equidistante de las posiciones iniciales. Pese a ello, el Convenio establece algunos criterios importantes y somete al movimiento transfronterizo de residuos tóxicos y peligrosos a controles rigurosos, a la aceptación explícita del país de destino y a la garantía de instalaciones adecuadas para el tratamiento eficaz del residuo. El Convenio explicita como declaración de principios que los desechos deben ser tratados y almacenados preferentemente en el país de origen y limita al máximo —regulándolos— los movimientos transfronterizos. Las reticencias de algunos países de desarrollo industrial avanzado a suscribir el Convenio hace ver que el camino de la solidaridad y del desarrollo equilibrado está aún en su inicio. No obstante, el Convenio es un elemento de extraordinaria valía al sentar el principio de que los problemas ambientales no deben ser trasladados y que deben, en definitiva, ser resueltos en aquellas áreas en donde se producen igualmente los beneficios del desarrollo.

La reunión del Consejo de Administración del PNUMA tuvo un desarrollo extremadamente interesante y ello no solo por ser el foro de más amplitud en la discusión de las cuestiones ambientales sino porque la decisión de llevar a cabo la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992 tiene un valor operativo altamente ilustrativo de todos los elementos citados con anterioridad.

A veinte años de la Conferencia de Estocolmo, la Conferencia de 1992 se celebrará en un mundo de características muy distintas. La transformación de los países del bloque de hegemonía soviética supondrá un alivio de la presión Este-Oeste, conllevará casi con toda seguridad una disminución de los gastos militares y la apertura de un nuevo horizonte de transferencia política y comercial. La dedicación a la resolución de las diferencias entre el Norte y el Sur podrá ser incrementada y la componente de medio ambiente en ese proceso disfrutará de nuevas oportunidades en lo que se denomina el mercado ambiental.

La Conferencia de 1992 será la gran ocasión para articular definitivamente algunos de los elementos de mayor dinamismo en el panorama medioambiental.

Los fondos ambientales, la posibilidad de una gestión integrada del planeta y en ese contexto la instrumentación de una política de cooperación Norte-Sur en medio ambiente son algunos de los puntos del temario de la Conferencia. Y el proceso no será fácil. A modo de ejemplo, la posición de la Unión Soviética en cuestiones ambientales ha sufrido modificaciones importantes en los últimos meses. Desde una postura de alineamiento político con países del Tercer Mundo ha pasado a una progresiva identificación con las posiciones de los países más desarrollados industrialmente del bloque occidental y, en concreto, de Estados Unidos: toma de posición de escasa receptividad a las propuestas más avanzadas en la defensa del medio ambiente. Ello hace prever —al menos en la cuestión que nos ocupa— una conjunción de intereses que tiene tintes preocupantes.

Por último, queda el comentario a la decisión sobre producción y consumo de clorofluorcarbonos (CFC's). El año 1989 abrió sus puertas con el conocimiento científico de un agravamiento en el agujero de la capa de ozono en la Antártida y la aparición de un fenómeno similar en el Polo Norte. Aparte de la interesante disquisición que plantea el hecho de en qué momento aparecen constataciones evidentes y cuál es la relación entre configuración del programa y los medios técnicos desplegados para su conocimiento y determinación, la divulgación de la situación coincidió con la entrada en vigor del Protocolo de Montreal sobre regulación de los CFC's que implicaba una reducción al 50 % de su producción a escala mundial. La comunidad internacional se vio por tanto obligada a una intensificación de las medidas acordadas en el Protocolo y se produjo una serie de decisiones sobre el particular. La Comunidad Europea, a instancias de la Presidencia española, aprobó una decisión relevante en el Consejo de Ministros de Medio Ambiente celebrado en los primeros días del mes de marzo para eliminar totalmente la producción y consumo de estas sustancias en el año 2000, y Estados Unidos se unió a los Estados comunitarios, a través de una declaración del Presidente Bush, en menos de veinticuatro horas después de producida la decisión comunitaria.

La Conferencia de Londres, sobre la protección de la capa de ozono, celebrada una semana más tarde por iniciativa británica con apoyo del PNUMA, consagraba la voluntad de eliminar totalmente los CFC's, aunque algunos elementos se sumaban a los factores de producción ambiental. El interés británico se centraba en la comercialización de los productos sustitutivos que algunas industrias del Reino Unido habían conseguido fabricar y los países en desarrollo daban la voz de alarma sobre el incremento de costes que tal sustitución les iba a suponer. Se planteaba la necesidad de atender internacionalmente esta demanda, bien transfiriendo la tecnología necesaria o impulsando fondos específicos

que ayudaran al Tercer Mundo a costear su renuncia a utilizar en el futuro los clorofluorcarbonos. La cuestión no obtuvo una resolución clara y la reflexión quedó aplazada a la articulación de fondos internacionales ya comentada.

En la Conferencia de Londres y en la Reunión de Helsinki de las partes contratantes del Protocolo de Montreal quedó patente el interés comercial que subyace en el debate medioambiental. Algunas medidas articuladas en los países desarrollados se basan en la traslación a la esfera internacional de las limitaciones impuestas a la actividad industrial en sus respectivos países. El caso de los CFC's es uno de ellos.

La Presidencia Española del Consejo de las Comunidades Europeas

Si en el plano internacional los asuntos medioambientales han adquirido una nueva dimensión, el año 89 ha tenido una especial significación para nuestro país. España ha desempeñado durante el primer semestre del año la Presidencia de la Comunidad Europea. En lo que se refiere a medio ambiente, el semestre ha permitido una plena incorporación a la política comunitaria, a la mecánica de la toma de decisiones y al impulso de una política sumamente activa en el marco del Acta Unica Europea. Nuestra actividad durante el semestre comunitario se produjo en el contexto de una rápida asimilación de la normativa y un acusado desfase de aplicación de las medidas correctoras contenidas en aquella. Por tanto, la tarea de la Presidencia en medio ambiente tiene un interés añadido en la comprobación de que es posible llevar a buen puerto el trabajo durante el semestre aportando al acervo comunitario nuevos elementos de la política de los Doce.

Tres eran los ejes de interés que España aportó en el desarrollo del semestre: el reequilibrio de la política ambiental comunitaria; el avance en los temas pendientes; y el aporte de soluciones a los interrogantes mundiales.

La política comunitaria se viene desarrollando, desde 1973, a través de los sucesivos programas de acción. La incorporación de España coincide con la gestación del cuarto programa, cuyo desarrollo abarca desde 1987 a 1991 e introduce un cambio cualitativo sobre los tres anteriores en el sentido de que el medio ambiente evoluciona, de tener una consideración secundaria, a constituir una política estructural y a constituir uno de los ejes fundamentales de la política general y de la planificación económica comunitaria.

Esta consideración se introduce igualmente en el Acta Unica Europea, estableciendo como acciones prioritarias de la Comunidad: conservar, proteger y mejorar

la calidad del medio ambiente; contribuir a la protección de la salud de las personas, y garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales.

De igual manera, el Acta Unica Europea prevé que: la acción de la Comunidad en lo que respecta al medio ambiente se basará en los principios de acción preventiva, de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente y de que quien contamina paga. También prevé que las exigencias de la protección de medio ambiente serán un componente de las demás políticas de la Comunidad, y que en el marco de sus respectivas competencias, la Comunidad y los Estados miembros cooperarán con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes.

Para la elaboración de su acción en relación con el medio ambiente, el Acta Unica Europea recuerda que la Comunidad tendrá en cuenta los datos científicos y técnicos disponibles, las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad, las ventajas y cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción y, por último, el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

El Cuarto Programa de Acción en materia de medio ambiente centra la atención comunitaria en los siguientes sectores prioritarios, respetando las respectivas competencias de la Comunidad y los Estados miembros:

Prevención de la contaminación

- a) Reducción, en la fuente, de contaminaciones y molestias en los diferentes ámbitos.
- b) Control de sustancias y preparados químicos.
- c) Prevención de accidentes industriales.
- d) Lucha contra las molestias acústicas en su origen.
- e) Medidas relativas a la evaluación y utilización óptima de la biotecnología.
- f) Continuación de una acción eficaz de protección de la salud pública y del medio ambiente contra los efectos nocivos de las radiaciones nucleares, tanto en caso de normal funcionamiento de las instalaciones como en caso de accidente.

Mejora de la gestión de los recursos

g) Medidas encaminadas a proteger y aprovechar el patrimonio natural de Europa. En particular: comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres; conservación de las aves silvestres; protección de las zonas de importancia comunitaria, o particularmente sensible en su medio ambiente, y fomento de la regeneración de zonas deterioradas; protección de los bosques contra la contaminación atmosférica y los incendios.

h) Medidas relativas a los riesgos de catástrofes naturales o provocadas por el hombre que tengan un impacto sobre la salud humana y el medio ambiente, incluidas una evaluación del riesgo y una actuación adecuada.

i) Fomento de las prácticas agrícolas que resulten beneficiosas para el medio ambiente.

j) Protección del suelo por medio, entre otros recursos, de la lucha contra la erosión, de la conservación del manto vegetal y de la prevención y la lucha contra los daños provocados por determinadas actividades industriales y agrícolas, teniendo en cuenta las características geomorfológicas en las distintas regiones.

k) Mejora de los recursos hidráulicos y de la gestión de las aguas, en particular mediante la reducción de la contaminación de las aguas, la protección de las cuencas de captación y el fomento de la reutilización de las aguas usadas.

l) Mejora de la gestión de residuos en lo que respecta a la reducción de su cantidad, a su tratamiento, reciclaje y reutilización.

m) Protección global e integrada del medio ambiente de la región mediterránea.

Actividades internacionales

n) Apoyo y, si fuera necesario, participación activa en las actividades internacionales para la protección del medio ambiente.

o) Cooperación con los países en desarrollo, en particular en lo relativo a las cuestiones de desertización y suministro de agua, a los bosques tropicales y a la producción y utilización de productos o sustancias peligrosas, y a la cooperación tecnológica.

Desarrollo de instrumentos apropiados

p) Mejora de las bases científicas de la política de medio ambiente recurriendo, entre otras cosas, a programas de investigación adecuados.

q) Aplicación eficaz de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados en el medio ambiente e integración de la dimensión medioambiental en las restantes políticas comunitarias.

r) Aplicación de normas apropiadas encaminadas a garantizar una protección eficaz de la salud pública y del medio ambiente.

s) Desarrollo económico de instrumentos económicos eficaces tales como tributos, cánones, ayudas estatales, autorización de excepciones negociables, con vistas a la aplicación del principio de que quien contamina paga.

t) Fomento del desarrollo, la divulgación y la difu-

sión de las propias tecnologías, en especial en el caso de las industrias particularmente contaminantes.

u) Mejora del acceso a la información en materia de medio ambiente.

v) Intensificación de la educación y de la formación en materia de medio ambiente en los niveles apropiados, así como una mejor sensibilización del público.

El primer objetivo de la Presidencia Española de la CE fue proceder a una definición reequilibrada de la política comunitaria de medio ambiente cuyas premisas programáticas resultan adecuadas para acometer la totalidad de problemas ambientales en el territorio comunitario pero cuyo desarrollo práctico ha estado orientado a una consideración mucho más precisa en aquellas cuestiones derivadas del aporte de contaminantes, es decir, de la regulación de las actividades contaminantes y de la calidad del medio receptor. Por contra, los elementos de degradación ambiental, la sostenibilidad de los recursos y la consideración conjunta de factores de calidad y de cantidad de aquellos ha estado relegada a un segundo plano de la actividad comunitaria. La incorporación a la Comunidad Europea de España y Portugal en 1986 aporta en la política ambiental una nueva dimensión cuyo tratamiento resulta de interés para la política de los Doce. Por citar un ejemplo, la política de aguas se ha centrado fundamentalmente en la fijación de valores límite de emisión de sustancias contaminantes y en objetivos de calidad del medio receptor, todo ello en una realidad de abundancia y regularidad del recurso. Esta situación contrasta notablemente con la realidad peninsular en donde las variaciones espaciales y estacionales de los recursos hídricos plantean la imposibilidad de desagregar la calidad de los mismos de su captación y regulación.

Era por tanto preciso definir una consideración de gestión de los recursos muy alejada de una política unidireccional de acciones sobre los contaminantes y efectos subsecuentes en la calidad ambiental de los recursos naturales. El factor de calidad puede depender del aporte de contaminantes pero los elementos de degradación derivados de las propias características de los recursos hacen ineficaz una política de corrección sin atender las capacidades propias de aquellos.

En algunos aspectos y a diferencia de lo que suceda en la Europa central y del norte la preservación de algunas zonas depende en última instancia del mantenimiento de actividades económicas que «gestionan» los recursos haciendo inútil el esfuerzo de aislamiento y separación del conjunto de las actividades productivas.

En los ámbitos mediterráneos es patente que la conservación de recursos básicos, incluso desde el punto de vista ambiental, requiere acción en positivo y no una actitud pasiva que genera degradación y decaimiento de la potencialidad de los ecosistemas.

Estras consideraciones quedaron patentes en el docu-

mento preparado por la Presidencia Española, para su debate en el Consejo informal de Ministros sobre medio ambiente y cubierta vegetal (implicaciones en la política ambiental comunitaria de los problemas globales relacionados con la vegetación).

Las propuestas contenidas en el documento permitieron un adecuado tratamiento de cuestiones que ya pertenecen al acervo comunitario en la materia, permitiendo una reflexión basada en la interdependencia de los recursos y la inutilidad de planteamientos basados en la sectorización del medio ambiente.

Entre otras cuestiones el documento explicita que el mantenimiento de una cubierta vegetal adecuada contribuye a una mejor regulación de la escorrentía de las aguas, así como a frenar los procesos de colmatación de los cauces medios y bajos de los ríos, que contribuyen a los fenómenos de divagación y desbordamiento, con el consiguiente deterioro de los ecosistemas rupícolas.

El texto propone la reconstrucción de la cubierta vegetal comunitaria, especialmente en las zonas semiáridas y en aquellas zonas de baja cobertura vegetal cuya utilización actual no compense los beneficios que podrían derivarse (directos e indirectos) de una cobertura más completa. Igualmente explicita la necesidad de establecer la lucha contra la erosión, así como la conservación y reconstrucción de los suelos, la creación de bosques o en su caso matorrales y pastos y la diversidad de la cubierta vegetal como garantía de su adecuación ecológica, estabilidad y permanencia.

Para ello el documento concluye la necesidad de coordinar las políticas comunitarias para poder aplicar medidas eficaces considerando prioritario el manejo ambiental de la cubierta vegetal.

Pero la Presidencia Española no sólo tuvo relevancia en la incorporación de nuevos aspectos a la política comunitaria introduciendo en ella una novedosa dimensión escasamente frecuentada en los programas y actos comunitarios con anterioridad a nuestra presencia.

Como decíamos anteriormente, el segundo eje de interés aportado por España fue el considerar un avance en los temas pendientes intensificando notablemente el trabajo con la ilusión y frescura de un Estado miembro que por primera vez asumía la tarea de la Presidencia.

Esta positiva actividad tuvo dos efectos importantes: una valoración entusiasta por parte de la Comisión y el resto de los países comunitarios y la contrastación interna de nuestra capacidad para entender la maquinaria comunitaria haciéndola funcionar a pleno rendimiento. Este ejercicio de autoestima a todos los niveles tiene una dimensión que sobrepasa la meramente ambiental.

El esfuerzo desarrollado por funcionarios, técnicos y altos cargos fue tremendo y los objetivos alcanzados notables. La valoración de la actividad impulsada tiene

un elemento de juicio contrastable en la cantidad de decisiones y actos resueltos. El medio ambiente no es una excepción a estas consideraciones generales. De esta forma, la Presidencia del Consejo de Ministros de Medio Ambiente, desempeñada eficazmente por el titular de Obras Públicas y Urbanismo, Javier Sáenz Cosculluela, permitió un sustancial avance en todos los temas abiertos a la discusión en la temática ambiental comunitaria.

Fueron aprobadas las directivas siguientes: limitación de emisiones procedentes de nuevas instalaciones incineradoras de residuos sólidos; limitación de emisiones procedentes de instalaciones existentes para la incineración de residuos sólidos; utilización confinada de microorganismos modificados genéticamente; regulación de la contaminación de los residuos producidos por la industria de dióxido de titanio; valores límites y valores guía de la calidad atmosférica en relación al dióxido de azufre y de las partículas en suspensión; limitaciones a la emisión de gases procedentes de vehículos de menos de 1.400 cc.

Las resoluciones adoptadas hacen referencia al efecto invernadero, a la prohibición de importación de bebés foca y productos derivados, al bosque tropical y a la prohibición indefinida de importación y comercialización del elefante africano. A ello hay que añadir el acuerdo sobre limitación y eliminación de los CFC's ya comentado.

Igualmente se produjeron avances sustanciales en algunas propuestas todavía en discusión: el proyecto de directiva sobre protección de hábitats naturales y seminaturales, la relativa al acceso a la información sobre medio ambiente, valores límites de sustancias peligrosas en el agua, nueva regulación sobre residuos y una última propuesta relativa a la contaminación por nitratos procedentes de fuentes difusas.

La conclusión de la actividad durante la Presidencia Española en materia de medio ambiente fue aportada por la Declaración suscrita por el Consejo Europeo cuyo texto íntegro es el siguiente:

El Consejo Europeo se congratula de la intensificación de la actividad del Consejo durante el pasado semestre y hace hincapié, en especial, en la importancia de las medidas que se han adoptado sobre la protección de la capa de ozono, el efecto invernadero, las emisiones contaminantes de automóviles de pequeña cilindrada y la política forestal.

El Consejo Europeo, consciente de sus responsabilidades ante los riesgos que se plantean a escala planetaria (cambios climáticos, deforestación, desertización, etc.) considera que la Comunidad tiene una función esencial que desempeñar en el ámbito de la protección del medio ambiente, tanto mediante su legislación interna como mediante su activa contribución a las iniciativas que se tomen a nivel internacional.

En el marco de una política global de medio ambiente que incluye la lucha contra la desertización, la erosión y la deforestación, el Consejo Europeo invita a la Comisión a que presente un progra-

ma de protección del medio ambiente en las regiones de la Comunidad afectadas por este problema.

A petición del Canciller de la República Federal de Alemania, el Consejo Europeo ha mencionado la vital contribución de la selva tropical a la estabilidad del clima mundial y a la conservación de los recursos genéticos de la tierra. Consciente de la responsabilidad especial de los países industrializados en el respeto de los grandes equilibrios naturales, desea que estos temas se traten en estrecha colaboración con los países terceros interesados.

El Consejo Europeo ha tenido conocimiento de la reciente propuesta de la Comisión relativa a la creación de una Agencia Europea del Medio Ambiente abierta hacia los países europeos, cuyo objeto será proporcionar los elementos de valoración científica de los problemas ecológicos. Invita al Consejo a que examine esta propuesta lo antes posible.

Madrid, 27 de junio de 1989

La Declaración del Consejo Europeo cita en su último párrafo un elemento del máximo interés: la creación de una Agencia Europea. En torno a esta propuesta girarán factores de avance en la política ambiental comunitaria y su exigencia motiva algunas de las consideraciones que se hacen más adelante. Baste reseñar aquí que la propuesta realizada inicialmente por el Presidente Delors ante el Parlamento Europeo en enero de 1989 fue objeto de reflexión en el Consejo informal del Medio Ambiente convocado por la Presidencia Española.

El tercer eje de interés citado con anterioridad en el desarrollo del semestre es el de aportar soluciones desde la perspectiva comunitaria a algunas de las interrogantes surgidas en los últimos tiempos. Este objetivo fue también valorado por la Presidencia Española. Ya ha sido comentada la importante decisión obtenida en el Consejo de Ministros de marzo sobre la protección de la capa de ozono. Otras de las acciones impulsadas fue la relativa al efecto invernadero.

En este terreno, una de las primeras propuestas de la Presidencia española fue la creación de un grupo de alto nivel —Directores Generales— para el estudio de las consecuencias del efecto invernadero y la preparación de un documento base que regulara las acciones a emprender por la Comunidad, así como las posibilidades de acceder a un acuerdo internacional sobre el tema. Fruto de las dos reuniones de grupo de 23 de febrero y 17 de abril, ambas celebradas en Bruselas, surgió una propuesta de resolución adoptada finalmente en el Consejo de Ministros de Medio Ambiente de 8 y 9 de junio.

La resolución establece las bases que regularán las actuaciones concretas a definir por la Comisión Europea antes de finalizar 1990 mediante un programa de estudio para el que se destinan inicialmente seis millones de ecus.

Como introducción a los 11 puntos integrantes de la resolución, se efectúan diversas consideraciones que recuerdan la necesidad de actuar tras haberse verificado científicamente el cambio de composición de la atmós-

fera por la acción del hombre, cuestión tratada en las convenciones internacionales de Toronto, en junio de 1988, Londres y La Haya, en marzo de 1989, y Nairobi, en mayo del mismo año.

En los primeros puntos de la resolución, se señala la necesidad de una respuesta global que despeje las incertidumbres científicas que subsisten sobre las consecuencias del efecto invernadero, así como la consideración de un acuerdo internacional sobre los cambios climáticos con la contribución decidida de los Estados miembros de la Comunidad Europea.

En el tercero se recuerda, conforme al acuerdo adoptado en el pasado Consejo de Ministros de marzo sobre protección de la capa de ozono, la necesidad de participar activamente en la reunión del Protocolo de Montreal prevista en 1990, sin dejar de establecer medidas que afecten a las demás sustancias implicadas en el efecto invernadero y que no están controladas por dicho Protocolo.

En el cuarto, se declara la necesidad de intensificar las medidas comunitarias para mejorar la cubierta vegetal así como la colaboración internacional para evitar la destrucción del bosque tropical y los procesos de desertificación.

En el quinto, se invita a la Comisión y a los Estados miembros a revisar las políticas de energía para establecer acciones inmediatas conducentes a la reducción del consumo, al desarrollo de fuentes alternativas y a la mejora de la eficiencia energética.

Los puntos sexto y séptimo se refieren a los programas comunitarios de ayudas a los países en desarrollo para paliar las consecuencias del efecto invernadero y a la importancia de evaluar, para las medidas que se establezcan, sus incidencias potenciales sobre la dimensión social y económica.

En el octavo, se acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión para elaborar un profundo programa de estudio de las medidas concretas a desarrollar y se recomienda que afecte tanto a las medidas y tecnologías disponibles para reducir las emisiones como a sus implicaciones económicas, industriales, energéticas, sociales, agrícolas, institucionales y sobre el medio ambiente, a través de un marco de análisis de las decisiones que debe incluir también la identificación y evaluación de las medidas de adaptación necesarias.

En el noveno y décimo se incita a la cooperación activa de los Estados miembros en el desarrollo de los trabajos acentuando la necesidad de que la opinión pública esté informada del efecto invernadero y de las medidas necesarias para combatir sus consecuencias.

En el último punto se invita a la Comisión a presentar, antes de finalizar 1990, un documento conteniendo propuestas concretas con la finalidad de contribuir eficazmente al necesario debate en el contexto internacional.

Otras iniciativas propuestas por la Presidencia Española con proyección internacional se refieren a la protección de la diversidad biológica en el planeta y del bosque tropical. La primera cuestión analizada posteriormente en el Consejo de Administración del PNUMA establece la conveniencia de adoptar un convenio internacional en la materia. El segundo tema tuvo consideraciones múltiples desde diferentes ópticas tanto en el Consejo informal de mayo como en la resolución —ya citada— adoptada en el Consejo de Ministros de junio. Con ambas la Comunidad, a iniciativa española, impulsaba un elemento de solidaridad en temas ambientales.

El inicio de una década

Si la década de los ochenta ha presenciado un impulso insustituible de las cuestiones ambientales, los próximos diez años deben asentar en los hechos una preocupación que hoy tiene una parte de escaparate.

Es indudable que *medio ambiente* va siendo identificado como sinónimo de gestión de planeta y esa vinculación implicará transformaciones económicas y sociales importantes en áreas y países en donde el orden de prioridades será inevitablemente distinto.

Es, por tanto, preciso fijar algunos elementos de reflexión y actuación que deben escalonar la actividad de la Humanidad referida al medio ambiente.

1. En primer lugar, será necesario fijar la naturaleza y la intensidad de los problemas. Para ello el conocimiento científico resulta imprescindible. Un avance científico independiente pero conocedor de las diferencias sociales y económicas existentes. No es conveniente el desfase en los contenidos de la investigación y su desvinculación de los factores de desarrollo en todos los sentidos, haciendo, en definitiva, que el tratamiento de las cuestiones ambientales quede integrado en la prioridad que entraña el atender a exigencias básicas de la mayor parte de la población mundial.

2. El reforzamiento de las instituciones internacionales debe realizarse sin demora. En esa dinámica se encuentra la posibilidad de evitar que la problemática ambiental se transforme en un factor de acentuación de las diferencias Norte-Sur. El control de fondos ambientales es otra de las funciones que deben cubrir los organismos internacionales, y a través de ellos se debe buscar la instauración de un nuevo orden ecológico mundial solidario.

3. Es igualmente necesaria la intensificación de las políticas ambientales en el mundo desarrollado. Intensificación que posibilite el incremento de la calidad de vida y la creación de la industria y un mercado ambiental que permita la transferencia de tecnología a los paí-

ses en desarrollo.

En relación al tercer punto, el papel a desempeñar por la Comunidad Europea es vital. El dinamismo de sus instituciones, la comprensión de problemáticas variadas y la accesibilidad a la relación con otras áreas del mundo debe posibilitar el papel fundamental de Europa en una nueva perspectiva incluso más amplia que la correspondiente a la actual Comunidad Europea.

Proyectos como la integración de la dimensión ambiental en el conjunto de las políticas o la creación de una Agencia Europea abierta a la colaboración de terceros países son coincidentes y están en la línea de actuación que es necesario demandar.

Para ello habrá que cambiar muchas cosas y entre otras, la mentalidad de un gran número de gestores públicos y privados. El legado de la pasada década consiste sobre todo en comprobar que los problemas ambientales han sido generados por la actividad humana pero que en la posibilidad de su solución debemos encontrar una nueva potencialidad y un proyecto de futuro viable para el conjunto de la Humanidad.

A escala española será preciso abordar algunos retos que se pueden resumir en las siguientes cuestiones:

a) Transformar la Administración ambiental dotándola de recursos y situándola en el rango orgánico que precisa la configuración de una política que tendrá efectos económicos importantes y será una componente básica de las relaciones internacionales.

b) Incrementar la capacidad de gestión de proyectos públicos y privados. Investigación, adecuación a las exigencias ciudadanas y articulación de sistemas operativos que permitan una paulatina aceptación de la cuestión ambiental por agentes diversos.

c) Configurar una política nacional de medio ambiente basada en el consenso y en el pacto social finalizando la base constituyente que ha atravesado la política ambiental desde nuestra incorporación a las Comunidades Europeas.

Se trata de finalizar ese período constituyente en las mejores condiciones, es decir, en condiciones de un desarrollo institucional armónico y adecuado a las necesidades y posibilidades de nuestro país en el contexto comunitario e internacional, en condiciones derivadas de una clara aceptación de la política de medio ambiente por los agentes económicos y sociales y una neta superación de las dificultades que el proceso entraña aprovechando las oportunidades del mercado mundial. Se trata, en suma, de finalizar el período constituyente articulando una respuesta solidaria y ganando anticipadamente el espacio central que la política de medio ambiente va a tener en la próxima década. El pacto social ambiental requiere tres elementos o tiene, dicho en otras palabras, varios agentes: las fuerzas políticas, las instituciones y los agentes económicos y sociales.

Las fuerzas políticas, los partidos políticos, son los

intermediarios de la voluntad popular. Su acción determina, en primer término, la aceptación y las líneas a seguir en proyectos concretos. Algunas actuaciones ambientales son conflictivas y fácilmente rentabilizables políticamente desde la simple oposición a las mismas. Esta situación debe resolverse con el más amplio consenso en la consideración de un proyecto estratégico que debe tener en su evolución el menor número posible de desviaciones y paralizaciones. España necesita equipamientos ambientales entre otras cosas para garantizar e incrementar su nivel de desarrollo, y necesita también políticas a largo plazo que deben definirse y aplicarse con un alto grado de estabilidad. Este factor precisa igualmente de un amplio consenso que garantice su continuidad a lo largo del tiempo.

La articulación de esas políticas ambientales estratégicas necesita instrumentos de consenso basados en una programación ajustada de las actuaciones a desarrollar. La evaluación de los problemas de contaminación y degradación, el control de las situaciones de mayor conflictividad ambiental, la cuantificación económica necesaria para su resolución, la articulación de incentivos y los sistemas operativos precisos, son parte del proceso racional que hay que acometer —en algunos casos ya se ha recorrido— y constituyen elementos sustanciales del consenso. Buena parte de la cuantificación de los déficits ambientales y de la dinámica para resolverlos pasa por su estructuración en *planes nacionales* como instrumentos de trabajo eficaz, ajustando las necesidades en recuperación ambiental al conjunto de necesidades y recursos del país. Estos planes nacionales deben ser aceptados por el conjunto de las fuerzas políticas y un buen sistema sería su *tramitación parlamentaria*. Esto permitiría un acuerdo amplio sobre las políticas a largo plazo y sobre los equipamientos necesarios; permitiría, en suma, una articulación de acuerdos al más alto nivel que limitaría las asperezas que el desarrollo ambiental conlleva.

El acuerdo institucional, es decir, el acuerdo entre los diferentes niveles de las Administraciones Públicas españolas, parte de la realidad autonómica del Estado y de las competencias municipales en materia medioambiental. Parte igualmente de la consideración de que la mayoría de problemas ambientales en nuestro país y en la necesaria referencia internacional, requieren la formulación de políticas nacionales con un amplio grado de consenso. La formulación de políticas nacionales ambientales que atiendan a la realidad de problemas que superan en muchos casos límites administrativos o que al menos están sometidos a políticas transnacionales precisa en primer lugar una estabilización de *órganos de cooperación y seguimiento* de las actuaciones entre dichas Administraciones públicas. El reparto de cargas y beneficios que conlleva el mercado ambiental exige una consideración de política regional solidaria, la arti-

culación de sistemas eficaces de información ambiental y la toma de decisiones coordinada y participada en organismos capaces de su impulso.

El tercer elemento lo constituyen los agentes económicos y sociales, es decir, los empresarios, los sindicatos y el movimiento social representativo.

La política de medio ambiente viene definida en el contexto comunitario como un conjunto de medidas basadas en la limitación y condicionamiento de actividades industriales y de obras y proyectos de infraestructuras configurando asimismo un esquema de protección activa en el mantenimiento de espacios de singular interés ambiental. Por tanto, el conjunto de la política ambiental tiene un impacto socioeconómico evidente en el mercado de trabajo, en variables macroestructurales al derivar buena parte del coste de su implantación en incremento de precios de los productos finales y repercutir todo ello en el conjunto de la actividad económica. Igualmente, los elevados costes de la recuperación ambiental derivan en necesarios incrementos presupuestarios destinados a obras directas, a instrumental técnico y a recursos humanos de las Administraciones públicas.

La modificación de procesos y equipos en instalaciones industriales para llegar a límites de tolerancia ambiental tiene, por lo general, efectos inmediatos en los balances económicos y adquiere en el caso español un valor inusitado por la rapidez e intensidad con que ha de desarrollarse el proceso hasta el mercado interior de 1993.

Es difícilmente pensable que las modificaciones requeridas sean llevadas a cabo sin una participación activa de empresarios y trabajadores de tal forma que la necesaria negociación pueda introducir factores de flexibilidad en la articulación de una respuesta a los efectos positivos y negativos de la política ambiental desde la perspectiva socioeconómica. Por citar un ejemplo basado en la experiencia de otros países, el mercado de

trabajo debe sufrir variaciones que equilibren la previsible pérdida de puestos de trabajo en sectores afectados por una modificación ambiental intensa con la creación de nuevos empleos en el desarrollo de una industria de corrección y de gestión ambiental.

Las alternativas posibles, el mantenimiento de un análisis equilibrado de cargas y beneficios y el régimen de intervención pública en el proyecto debe permitir la incorporación de estos elementos a los *procesos de concertación social*, entre otras cuestiones por la renovación tecnológica y de formación profesional que exige su puesta en práctica.

Por último, la formulación de un pacto social ambiental implica la participación de un movimiento asociativo con creciente presencia en la sociedad y que refleja un incremento de las preocupaciones ciudadanas en ámbitos no recogidos en las actividades políticas tradicionales. Ahora bien, esta participación debe reflejar el conjunto de perspectivas sobre las que se pueden analizar los problemas ambientales. En otras palabras, las transformaciones sociales y económicas que conlleva dar respuesta a los intereses de tutela del medio ambiente deben ser asumidas globalmente y no deben separar los objetivos de protección ambiental del objetivo de desarrollo económico en el que finalmente se encuentra la posibilidad de protección del medio. Por tanto, la articulación de un diálogo con el movimiento social no es separable de la negociación entre los agentes económicos y sociales ni entre éstos y la Administración; no se trata, en definitiva, de resolver aisladamente la problemática ambiental del conjunto de factores en el que aquella se inscribe.

Estamos en el inicio de una década de extremado interés en el que las sociedades son, cada vez más, dueñas de sus destinos. El medio ambiente forma parte de ese destino en una proporción no desdeñable. Esperamos una evolución de estas necesidades acorde con los deseos.

Apuntes sobre el problema de la droga en 1989

Introducción

Dos temas, entre otros, han atraído la atención internacional sobre el problema de la droga en América Latina y en Europa. El primero se refiere a los dramáticos acontecimientos ocurridos en Colombia a raíz de la denominada «guerra del narcotráfico». Estos interrogan sobre la eficacia de unas medidas de control del tráfico ilícito que —entrando en un círculo vicioso— estimulan el factor básico que lo genera: la plusvalía desorbitada de un producto, la hoja de coca, y su derivado, la cocaína.

El segundo se relaciona con la nueva postura que se va perfilando en países occidentales —sobre todo Italia y Estados Unidos— ante el abuso de drogas: la sanción del consumidor por el hecho de serlo. Cuando diversas voces de la sociedad plantean la legalización y suministro controlado de la droga como la forma más racional de enfrentar el problema, los gobiernos endurecen sus posturas y extienden la aplicación del castigo del traficante al drogadicto.

Dos temas diferentes, referido el primero de ellos al problema de la oferta y el segundo al de la demanda. Pero unidos por un mismo nudo gordiano que, al parecer, no es posible desenmarañar: la represión.

Cocaína y violencia en Colombia

La guerra del narcotráfico

En agosto de 1989 se desencadenó en Colombia lo que ha sido llamado la «guerra del narcotráfico» y que, por lo menos, constituye un episodio importante de la misma.¹ En ella se ha mostrado de manera dramática el poder económico y político que han llegado a adquirir los traficantes de cocaína. Y constituye una instancia más de reflexión sobre sus causas. Si los productores de café, algodón o azúcar obtuvieran un valor añadido tan alto como el conseguido con el procesamiento químico de la hoja de coca, y mediante éste logran constituirse como un poder paralelo, tan fuerte o más que el poder formal, se estudiaría detenidamente las causas y se intentaría encontrar soluciones de tipo económico y polí-

1. Para la redacción de este artículo, además de las fuentes personales, ha sido tenida en cuenta la información proporcionada por los periódicos *El País*, *La Vanguardia* y *La Repubblica*; por los semanarios *Newsweek*, *Time*, *Financial Times*, *Panorama* (ital.) y *L'Espresso*. Sobre la problemática de la hoja de coca cfr. Carter, William (compilador) *Ensayos científicos sobre la coca*. Edit. Juventud, La Paz, Bolivia. 1983. Sobre los antecedentes de Colombia, cfr. Bagley, Bruce M.: «Colombia y la guerra contra la droga», en *Política Exterior*, Vol. III, núm. 11, 1989, 184-207. También han sido usados como referencia los boletines de la División de Estupefacientes de las Naciones Unidas (Viena).

rico. En cambio, en el caso de la hoja de coca y de la cocaína parece que no se puede llegar a las consecuencias que a una mente desapasionada parecerían razonables.

El 18 de agosto de 1989 fue asesinado el senador Luis Carlos Galán. Pertenecía al partido liberal o, más exactamente, a la fracción del Nuevo Liberalismo, un grupo disidente fundado hacía diez años que nuevamente se había unido al tronco principal. Estaba entre los políticos de importancia considerados completamente limpios de relaciones con el narcotráfico y siempre había mantenido una postura abiertamente contraria al mismo. A pesar de la fuerte protección y de llevar él mismo un chaleco antibalas, fue alcanzado por seis disparos cuando participaba en un acto electoral en una pequeña localidad de Bogotá. Era opinión común su alta probabilidad de suceder al presidente Virgilio Barco en las elecciones de 1990. Y nadie dudó en atribuir el asesinato a un comando armado de los «narcos».

Galán no era la primera víctima relevante del narcotráfico. En abril de 1984 había sido asesinado el ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, correligionario político suyo, también por su enfrentamiento al narcotráfico. Poco antes, bajo su mandato, había sido apresado y extraditado a Estados Unidos uno de los más jóvenes y creativos jefes «narco», Carlos Ledher; y había sido destruida una de las instalaciones más grandes del «cartel» de Medellín en la amazonía colombiana. Fue sucedido en el Ministerio por Enrique Parejo, otro valiente luchador contra los «cárteles». Para protegerle de las continuas amenazas, posteriormente fue nombrado embajador de Colombia en Hungría. Y en 1987 salvó milagrosamente su vida a pesar de ser alcanzado en la cara por los disparos de un «killer», cuando transitaba por Budapest. Por este tipo de situaciones, Colombia ha tenido nueve ministros de Justicia en los tres últimos años.

Otra víctima notable había sido Guillermo Cano, director del diario *El Espectador*, hecho al que nos referiremos posteriormente. Pocas horas antes del asesinato de Luis Carlos Galán, moría también a tiros un magistrado del Tribunal Superior, Valencia García, encargado de la investigación del asesinato de Cano y de Pardo Leal, líder de la Unión Patriótica, un partido de izquierda generado a partir de la guerrilla. Mauro Hoyos, Procurador General de la República, les había precedido en esta triste suerte. Aunque, como luego veremos, la naturaleza de la violencia en Colombia es compleja, se puede decir que miles de personas entre funcionarios judiciales, periodistas y agentes policiales han muerto a manos del narcotráfico en los últimos años.

Un elemento importante de la lucha del estado colombiano contra el narcotráfico era la posibilidad de conceder la extradición de nacionales reclamados por la

justicia norteamericana. Esta medida es muy temida por los «narcos» pues les impide realizar las presiones que con dinero o balas han podido ejercer sobre los magistrados y policías colombianos. Pero resulta incompatible con la Constitución e implica una renuncia a la propia soberanía al aceptar el juicio de nacionales por estados extranjeros. La extradición había corrido varias suertes en los últimos años, habiendo sido puesta en práctica bajo la normativa de los estados de excepción. Declarada inconstitucional por el Tribunal Supremo en 1979, había sido «restaurada» por el presidente Betancur en 1984 después del asesinato de Lara Bonilla, y nuevamente anulada por el Tribunal en 1987. Gran parte de la violencia desatada por los narcotraficantes en estos meses va dirigida a la supresión de esta medida. Y a finales de 1989 se ha convertido en uno de los temas más discutidos entre los partidos políticos y una fuente de conflictos entre los poderes judicial y ejecutivo.

El presidente Barco mostró una energía no vista en él hasta ese momento y lanzó una ofensiva frontal contra los «extraditables» (así se autodenominan los capos del narcotráfico), como si de una guerra formal se tratara. El ejército comenzó la caza de los narcotraficantes y la ocupación de sus bienes. Fueron realizadas 11 mil detenciones y confiscados 64 aviones, 14 helicópteros, 58 propiedades y 22 casas en pocos días. Llamó la atención el lujo exorbitado de algunas de ellas, como los grifos de oro en algunos baños, construcciones suntuosas o discotecas particulares. Se ofrecieron recompensas de medio millón de dólares por informaciones que llevaran a su captura. Pero los principales jefes quedaron libres. Sólo algunos de rango menor fueron apresados en Colombia y extraditados. Varias veces se estuvo a punto de capturar a Pablo Escobar, el principal «capo» del cártel de Medellín, quien logró escapar. A fines de noviembre Severo Escobar, sobrino del anterior, pudo ser detenido en Suiza, tras la colaboración de varias policías europeas; en diciembre, las fuerzas de seguridad colombianas llevaron a cabo una acción significativa. Tras un enfrentamiento armado mataron a Rodríguez Gacha, *El Mexicano*, a su hijo Freddy y a varios de sus pistoleros. Rodríguez Gacha ocupaba uno de los puestos más altos en la «Nomenklatura» del narcotráfico y era considerado el principal organizador de grupos paramilitares.

La fuerza de los «narcos»

La reacción de los «extraditables» al acoso del gobierno fue la propia de un poder constituido que se opone abiertamente a otro poder constituido. El mundo de la delincuencia habitualmente prefiere las «vías subterráneas» para solucionar sus problemas, incluso en caso de fuerte presión de las autoridades. Es difícil

imaginar, por ejemplo, que la Mafia se lance a una lucha frontal contra el estado italiano. Usará el soborno, las influencias directas e indirectas, o la amenaza y el ataque directo contra determinadas personalidades políticas o judiciales. Pero no lanzará una guerra frontal contra el cuerpo de carabineros.

La respuesta de los «narcos» ha sido muy otra. Han osado declarar públicamente la guerra al estado y a la sociedad colombianos. Primero en Medellín y luego en Bogotá y otras partes del país, sus bandas armadas establecieron una situación de violencia y terror. Destruyeron sedes de partidos políticos, atacaron centros comerciales, hoteles y restaurantes; cometieron atentados indiscriminados y numerosos asesinatos. Y lo que en un primer momento pudo parecer una última reacción desesperada, a lo largo de los meses se ha mostrado como una capacidad y forma permanente de operar.

El 2 de septiembre fue atacado el periódico *El Espectador* por medio de un camión-bomba y sus instalaciones resultaron seriamente dañadas. Este órgano de prensa ha tenido un importante papel en la vida política colombiana y ha sufrido las consecuencias de las luchas políticas y de su postura inquebrantable contra el narcotráfico. Ya en 1952 había sido quemado en el contexto de la guerra civil a que nos referiremos. Y, como hemos indicado, su director Guillermo Cano había sido asesinado en 1986. Igual suerte corrieron otros varios periodistas y administrativos.

Las acciones atribuibles a los «narcos» han tenido a finales de 1989 una envergadura tal que eliminan cualquier duda sobre sus intenciones y capacidad de seguir en la misma línea de conducta. El 27 de noviembre explotaba en aire un avión de Avianca a los pocos minutos de haber despegado de Bogotá con destino a Cali. No sobrevivió ninguno de los 107 ocupantes. Las investigaciones inmediatas mostraron que existía evidencia inconfundible de que había sido usado un artefacto explosivo. Ese vuelo era utilizado normalmente por hombres de negocio. Pero ese día debían trasladarse en él altos funcionarios del gobierno, entre ellos varios ministros, que por cambios de última hora desistieron del viaje. A las pocas horas una llamada anónima a una radioemisora local atribuyó el hecho a los «extraditables».

La última acción violenta, al menos hasta la conclusión de este trabajo, tuvo lugar el 6 de diciembre. Un autobús, cargado con más de media tonelada de dinamita plástica, explotó frente al edificio de doce pisos de la policía secreta colombiana, el DAS (Departamento Administrativo de Seguridad). La explosión mató a más de 50 personas, muchas de ellas en los alrededores del edificio, y causó casi mil heridos. Buena parte del edificio resultó destruida, con la importante documentación existente relacionada con el narcotráfico y su

conexión con los grupos paramilitares. El edificio estaba sumamente protegido y la realización de esta acción implicaba una gran capacidad operativa.

Como en una guerra regular, desde hace tiempo los «extraditables» han ofrecido negociaciones para llegar al fin de la violencia: renuncia a las extradiciones y posibilidad de integrarse a la vida normal a cambio de acabar con la violencia actual y cesar en su actividad delictiva. Como hemos indicado, este tema ha sido causa de fuertes desavenencias políticas. No han faltado autoridades, como el alcalde de Medellín, que se han manifestado partidarios de la negociación para poner freno a la situación actual. Pero el punto de mayor fricción está constituido por la decisión ante la extradición. Dos días antes del último episodio, los «extraditables» habían ofrecido una tregua a condición de que en un referéndum previsto para el 21 de enero del 90 se incluyera el tema de la extradición. El gobierno y los partidos políticos tradicionales se habían opuesto firmemente. Pero la Cámara baja se manifestó a favor, produciendo una fuerte ruptura política. Varios congresistas colombianos han sido acusados de estar en clara connivencia con el narcotráfico, y algunos de ellos integran las «listas negras» elaboradas por la administración norteamericana. La postura cameral de incluir el tema de la extradición en el referéndum podría ser considerada un triunfo indirecto de los «extraditables».

Las autoridades colombianas no tienen una fácil tarea. La violencia política y delinencial está presente cotidianamente desde hace décadas. Y la fuerza corruptora del narcotráfico sin duda se deja sentir en estamentos policiales, judiciales, legislativos y militares.

Cuarenta años de violencia

La relevancia de la guerra del narcotráfico puede opacar el contexto global de violencia en que se ha visto envuelta Colombia desde hace más de cuatro décadas; violencia que ha tenido como sustrato la fuerte desigualdad social de un país en que el 12 por ciento de la población dispone de más del 50 por ciento de la riqueza. En 1948, tras el asesinato del también dirigente liberal Jorge Eliecer Gaitán, comenzó un decenio de violentas luchas entre conservadores y liberales conocido como «la violencia» o «guerra civil». Grupos armados de estos partidos, que degeneraron en bandolerismo y caudillismo, se enfrentaron con ferocidad, y hubo más de 300 mil muertos. La paz precaria obtenida entre estos partidos en 1958 mediante el Pacto de Sitges —firmado en esta localidad barcelonesa— no logró la eliminación de la violencia. En la década de los 60 aparecieron los primeros grupos guerrilleros, en su mayoría de orientación marxista. Y se estableció la dialéctica violenta insurgencia/represión, que se alimentaba en el período anterior y que se ha prolongado hasta

nuestro días.

La violencia de estas dos últimas décadas no ha sido solamente una violencia bélica. Por ser Colombia un país formalmente democrático, la constante violación de los derechos humanos ha llamado menos la atención de los medios. Pero la represión política y sindical ha tenido características parecidas a las más notorias de la Argentina o de El Salvador. La tortura más bárbara, el asesinato y la desaparición de personas han sido hechos habituales. Los «escuadrones de la muerte» o grupos paramilitares, integrados frecuentemente por efectivos militares o policiales, han actuado de forma impune en esta represión. Y se han convertido en el brazo armado de un sector oligárquico cerrado a cualquier demanda popular.

En este contexto aparece la violencia del narcotráfico, que entronca directamente con la violencia paramilitar. En 1981 se produjo un hecho muy significativo a este respecto. El grupo guerrillero M-19 (que a fines de 1989 se está disolviendo para convertirse en un grupo político) secuestró a un miembro de la familia Ochoa. En esta época los Ochoa no eran tan connotados por narcotráfico como ahora y constituían una familia de terratenientes. No pagaron el rescate y con la cooperación económica de otros hacendados y hombres de negocios crearon un grupo paramilitar, el MAS (Muerte a los Secuestradores) que tuvo como principal objetivo al M-19 pero que también eliminó a numerosos militantes de izquierda. Sin embargo, los Ochoa y sus aliados participaban ya del negocio de la droga y el MAS fue uno de los grupos paramilitares al servicio de los narcotraficantes. Otros grupos de «autodefensa» creados por la oligarquía para enfrentar a la guerrilla adquirieron la misma característica. De manera que es difícil distinguir entre los paramilitares al servicio de los pudientes y los sicarios del narcotráfico. Por otro lado, ha habido también alianzas tácticas en algunas zonas entre guerrilleros y «narcos». Por lo cual la violencia se va tejiendo en un cuadro con frecuencia confuso. Esta confusión parece estar presente en el último atentado al DAS, que hemos mencionado anteriormente. Por esta razón, analistas colombianos han indicado que en la explosión de violencia tras la muerte de Galán pueden haber intervenido otros elementos además de los «narcos». Por desgracia nunca se ha podido decir con más propiedad que «a río revuelto, ganancia de pescadores».

El poder económico

¿Qué talismán puede generar una riqueza tan grande que permite un poder paralelo al poder del estado, que crea una alarma internacional y que parece no tener límites en su expansión a pesar de todas las medidas que se toman en su contra? La respuesta, en términos económicos, parece bastante simple: el valor añadido.

Los narcotraficantes realizan lo que el «currito» llama «el negocio del 2 %», compran por dos y venden por ciento. Con la diferencia de que en el caso de la cocaína se vende por mil o dos mil lo que cuesta uno. Otro factor interviene en esa fabulosa tasa de ganancia: una población consumidora que está dispuesta a pagar lo que le pidan por el producto que desea. Como se verá después, ante la imposibilidad de frenar la demanda, algunos de los países desarrollados estarían optando por el castigo del consumidor de drogas.

En Colombia se procesa y exporta un producto que en buena parte viene de Bolivia y Perú: el sulfato de cocaína, el primer paso de la transformación de la hoja de coca en cocaína. La hoja de coca no es una droga y ha sido usada milenariamente en la cultura andina con fines alimenticios, médicos, religiosos y sociales. Hasta los años 50 se producía la hoja de coca necesaria para estos usos tradicionales, muy arraigados en la población. En las décadas de los 60 y 70 se fue incrementando la producción de hoja de coca porque su precio aumentaba de forma notable. Comenzaba la demanda creciente de cocaína, primero en Estados Unidos y luego en Europa. En la década de los 80 se produce la explosión que estamos sufriendo.

En Bolivia y Perú la producción de sulfato de cocaína o «pasta» ha producido una distorsión económica y política que no analizaremos aquí. Citemos sólo, como ejemplo, el golpe de estado dado en Bolivia por el general García Meza en 1980. Estuvo organizado y financiado por los narcotraficantes que pudieron «comprar» a todo un ejército regular. A pesar de su orientación derechista y anticomunista, la administración del entonces presidente Reagan no tuvo otra opción que desconocerlo y de alguna manera apoyar la resistencia popular contra el dictador. Bolivia produce anualmente 70 millones de toneladas de hoja de coca, Perú 110 mil, mientras que Colombia 20 mil.

En la cadena de producción, Colombia se ha especializado en la segunda fase, la transformación de la pasta básica en clorhidrato de cocaína. La primera fase es relativamente rudimentaria y es realizada en las mismas zonas de producción de hoja de coca, a campo abierto. La segunda es más sofisticada y requiere el uso de verdaderos laboratorios. Son distintas las estimaciones hechas sobre la plusvalía de la cocaína, no sólo porque precios y costes cambian de forma notable (p. ej. cuando hay acciones represivas eficaces baja el precio de la hoja de coca y sube el de la cocaína) sino porque el movimiento se realiza en un sector informal no registrado en las cuentas nacionales. Sin embargo puede servir de orientación lo siguiente:² para la obtención de

2. Según información proporcionada por Eugenio Madueño en *El Correo Español* (17-II-89).

2,5 kg de «pasta» son necesarios 500 kg de hoja de coca, por lo que un campesino boliviano o peruano percibe el equivalente de 60 mil pesetas. De esta pasta se obtiene en Colombia 1 kg de cocaína que cuesta medio millón de pesetas cuando entra pura en Estados Unidos. De este kilo se puede obtener hasta 50 millones en la venta al por menor, según sea la pérdida de pureza. Si la cocaína estuviera sujeta a las pautas de un mercado legal no tendría un valor añadido superior al de otros productos alimenticios o farmacéuticos.

Por las razones indicadas tampoco es fácil el cálculo de las ganancias obtenidas por los «cárteles» en Colombia. Según estimaciones recientes³ ganarían al año entre 3 y 5 mil millones de dólares. De éstos quedarían en el país entre ochocientos y mil millones, cantidad que estaría entre el 2,5 y 4 por ciento del valor del PNB de Colombia (en Estados Unidos se gastan anualmente sesenta mil millones de dólares en cocaína).⁴ Esta inmensa masa monetaria, que en un primer intercambio está constituida por efectivo, no se mueve en bolsas o maletines sino a través del circuito financiero. Ha proporcionado a los «narcos» un gran poder de compra e inversión que se infiltra en la banca, industria, agroindustria, importaciones, turismo e incluso en clubs de fútbol de primera división. Como se dice comúnmente, «han comprado el país». A nivel internacional, ingresan anualmente a los circuitos legales de la banca entre 3 y 4 mil millones de dólares provenientes del tráfico de cocaína.

La aceptación honrada de estos hechos ha llevado a los países consumidores a poner más acento sobre las propias responsabilidades domésticas. Una de ellas recae sobre el control de los flujos financieros, a pesar de la resistencia de los países «santuario» como Suiza. La Convención sobre Drogas de las Naciones Unidas de Viena (20-XII-1988) insiste sobre esta necesidad. Y de la misma forma, sobre la fiscalización de los llamados «precursores», los agentes químicos (como el éter o la acetona), imprescindibles para la elaboración de cocaína y cuya producción se realiza fuera de los países andinos.

La estrategia del presidente Bush

Tan pronto como el presidente Virgilio Barco, tras el asesinato de Luis Carlos Galán, lanzó la última batalla de la «guerra del narcotráfico» su colega Bush le brin-

dó su inmediata colaboración al más puro estilo de la administración norteamericana. Por un lado concedió una ayuda de 65 millones de dólares en material militar y entrenamiento. Por otro, ofreció el envío de efectivos militares. A la luz inteligente de lo expuesto surge probablemente la pregunta: ¿contra quién lucharían las tropas?, ¿contra los paramilitares «narcos», contra los escuadrones de la muerte o tal vez contra la guerrilla? El poder del narcotráfico no radica en sus efectivos armados sino en los miles de millones de dólares que circulan por los bancos norteamericanos y europeos.

El presidente Barco no aceptó las tropas. Pero el presidente Bush logró un objetivo, que ni siquiera el convincente Reagan había obtenido con su obsesión por Nicaragua: desde los tiempos de Vietnam los sondeos mostraban por primera vez que la población era favorable al envío de tropas norteamericanas al extranjero. Ya en julio de 1985 efectivos estadounidenses habían sido enviados a la zona del Chapare, en Bolivia, para actuar contra los narcotraficantes. Su efectividad en este campo no fue muy alta, pero se logró que un gobierno constitucional, el de Paz Estensoro (a pesar de una fuerte oposición de las Cámaras), aceptara la presencia de tropas del norte. Efectivos norteamericanos actúan también en el Perú desde hace tiempo, pero la opinión pública de Estados Unidos había estado siempre en contra. Ahora la Administración tiene a favor a su propia población y gobiernos formalmente democráticos aceptan a huéspedes armados. Los efectivos militares pueden destruir algunos laboratorios, ya que no impedir la circulación de dinero negro. Pero serían de utilidad contra Sendero Luminoso en el Perú. Los trágicos acontecimientos de diciembre de 1989 en Panamá han mostrado con claridad la verdadera lógica de la estrategia de Bush. Bajo la justificación de captura a un narcotraficante —el general Noriega—, EE.UU. han invadido y atacado un pequeño país soberano, causando numerosas víctimas entre la población civil. La «cruzada contra la droga» encubre una estrategia de intervención militar.

A mediados de septiembre, en las primeras semanas de la guerra del narcotráfico, concluía en Potosí (Bolivia) una actuación civil de más de 300 soldados norteamericanos, que naturalmente no ha tenido mayor repercusión en la prensa europea (ver *Noticias Aliadas*, 19-X-89). Como hecho no tiene aparentemente relación alguna con la situación colombiana. Dichos efectivos se encontraban en una remota ciudad altiplánica —y deben volver el próximo año— para allanar un cerro a fin de ampliar una pista del aeropuerto. Sin embargo no deja de sorprender que soldados estadounidenses se vayan tan lejos para unas tareas que podrían ser ejecutadas perfectamente por bolivianos, civiles o militares. Parece que no hay dudas sobre la verdadera finalidad. Acostumbrar a la población a este tipo de presencia y

3. Ver *Le Monde* de 13-IX-89, y *Newsweek* de 11-IX-89.

4. En Bolivia, el impacto de estas ganancias equivaldría a entre un 53 y 66 por ciento del Producto Interno Bruto, según información de la Cámara de Diputados de Bolivia citada por Labrousse, Alain: «Bolivie: économie politique de la coca-cocaine», en *Problemes d'Amérique Latine*, núm. 87, 1988.

ganársela por medio de «buenas obras». En Bolivia, a diferencia de Perú y Colombia, no existe ningún movimiento insurgente armado. Pero, por una u otra causa, parece que hacer intervenir tropas propias fuera de sus fronteras se ha convertido en una profunda aspiración de la administración americana.

Por acaso o por diseño, el presidente Bush lanzó su propia «cruzada» contra la droga pocas semanas después del asesinato de Galán en Colombia y durante los dramáticos acontecimientos que le siguieron. Era un escenario perfecto para lanzar una estrategia de mano dura. Tres años antes Reagan había lanzado la suya que, al parecer, no había sido muy efectiva. A nivel interno su contenido básico era bastante cercano al propuesto por el socialista Craxi en Italia: tolerancia cero, hay que castigar incluso a los consumidores ocasionales. Y las actitudes se traducían en cifras: un 70 por ciento de los fondos del nuevo programa destinados a la represión del tráfico y del consumo, un 30 por ciento a la prevención y rehabilitación. A nivel externo se retomaba la estrategia de Reagan: cooperación económica para los países que actuaran eficientemente contra el narcotráfico. Pero la cooperación militar estaba descontada incluyendo, si era necesario, el envío de tropas.

¿A la caza del drogado?

De nuevo hacia la represión

Otro de los temas que ha captado la atención internacional es el cambio de postura que se está produciendo en Italia respecto al problema de la drogodependencia. Está reflejada en el proyecto de ley que hace más de un año circula por las diversas instancias parlamentarias. Su existencia, hermana gemela de la estrategia de Bush, podría ser sintetizada así: basta de tolerancia, hay que castigar a quien consume droga. El interés nace de la pregunta de si se trata de casos aislados o forman parte de una tendencia que puede ir siendo generalizada en los países occidentales.

En agosto del 89 se desencadenaron los acontecimientos de Colombia descritos antes. El 5 de septiembre el presidente Bush anunció públicamente su nueva estrategia antidroga. Y a fines de septiembre y de octubre tuvieron lugar en Roma y Madrid, respectivamente, reuniones de la llamada «trilateral» contra la droga, compuesta por delegados de los gobiernos de Italia, España y Estados Unidos. La última de estas reuniones gozó de poca repercusión informativa por la cercanía de las elecciones parlamentarias españolas. A ella también asistieron representantes de los países latinoamericanos productores de la hoja de coca. Aunque se establecieron compromisos para el desarrollo socioeconómico de las zonas productoras para cambiar sus cultivos de coca, el

énfasis fue puesto en los mecanismos jurídicos y de control para luchar contra el narcotráfico (como evitar el reciclaje de dinero «sucio», el control en la provisión de precursores, etc.). Y es razonable pensar que el gobierno español haya recibido invitaciones de sus colegas para adoptar una postura más dura respecto a los consumidores.

En otras palabras, la estrategia de la represión aparece cada vez que puede. Y en este caso asoma de nuevo, aplicada al complejo problema de abuso de drogas. Entre otros, esta estrategia tiene un inconveniente: se sabe cómo comienza pero se ignora cómo termina. En el proyecto de ley italiano y en la nueva cruzada norteamericana se contemplan para el consumidor sanciones como la pérdida de determinados derechos civiles. Pero la lógica de la represión implica su intensificación cuando los resultados no son los apetecibles. Se puede comenzar retirando el carnet de conducir u obligando al simple consumidor de droga⁵ a presentarse regularmente ante las autoridades. Y se puede terminar eliminando el problema de la droga con la eliminación —por lo menos social— de quienes la consumen. Paralelamente, la punibilidad del consumo plantea el problema de la capacidad jurídica del Estado de intervenir coactivamente en la vida privada del individuo por acciones que —aun aceptando su nocividad para la salud— dañan solamente a quien las ejecuta.

La opción por el castigo del consumidor reaparece con fuerza cuando otras autorizadas voces de ámbitos políticos y profesionales propugnan la medida opuesta: la legalización del consumo de drogas hoy prohibidas y el suministro controlado de las mismas. En otra oportunidad (*La Vanguardia*, 8-XII-88) ya expresamos la opinión de que la tendencia internacional es a inclinarse hacia estos dos polos, dejando de lado terceras vías que tranquilizan las conciencias pero no resuelven los problemas. La definición global hacia uno de los extremos cambiaría notablemente no sólo la situación en los países consumidores y en los países productores, sino también la relación entre ambos.

El cambio en la política de Italia

Sorprende este giro en la política italiana en materia de droga pues tanto en el plan interno como internacional había mantenido una orientación diferente. En el campo internacional Italia ha sido un país que tanto verbal como fácticamente ha propugnado soluciones de tipo desarrollista —como alternativa a soluciones represivas— para las poblaciones campesinas productoras de

5. Usamos este concepto porque las sanciones son también aplicables al consumidor ocasional.

materias susceptibles de convertirse en droga. Antes de que el Plan Nacional sobre Drogas español comenzara a balbucear, Italia ya cooperaba con países en que se producía opio (en el «triángulo de oro» oriental) y hoja de coca (región andina), en lo que entonces se concebía como «sustitución de cultivos». En la Conferencia Internacional sobre Abuso de Drogas y Tráfico Ilícito de Viena (junio 1987) el gobierno italiano ofreció 300 millones de dólares al Fondo de Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas (UNFODAC) para ser destinados fundamentalmente a programas de desarrollo socioeconómico, y se ha convertido en uno de los mayores financiadores del mismo.⁶ Sobre todo en los países andinos, esta posición ha servido de barrera para una política de simple destrucción de los cultivos de hoja de coca, tan cara al gobierno estadounidense como medida central de lucha contra el narcotráfico.

En el plano interno, sin llegar a la flexibilidad y pragmatismo holandés, Italia había mantenido un enfoque prioritariamente rehabilitativo en relación con el drogadicto. Uno de los puntos esenciales de la Ley de 1975 —que ahora se intenta sustituir— era el concepto de «modica quantità» de droga prohibida que se podía poseer para consumo personal sin ser sujeto a punición. Esta ley ayudó a trasladar el problema de la toxicoddependencia del ámbito penal al socio-sanitario. En parte fue consecuencia de la fuerte presión ejercida por las instituciones dedicadas a la atención de toxicómanos que comprobaban los graves daños que se derivaban del castigo del drogadicto por el hecho de serlo. Sin embargo, fue una solución intermedia, una «tercera vía», pues despenalizaba el consumo pero seguía empujando al toxicoddependiente hacia la conducta desviada o delictiva para la obtención de la droga.

Desde 1988 se produce un cambio súbito. El Partido Socialista —especialmente por boca de su secretario Bettino Craxi— se acerca al planteamiento que ya conocemos: no basta con reprimir el tráfico ilícito, hay que castigar también al consumidor (incluso al ocasional), no sólo de drogas fuertes —heroína, cocaína— sino también de cannabis. Plantea inflexiblemente la necesidad de una ley con «tolerancia cero», hasta el punto de poner casi en crisis el «pentapartito», la alianza parla-

mentaria de gobierno. Esta propuesta fue seguida de un amplio debate, recogido con frecuencia y amplitud por todos los medios de comunicación.

Uno de los puntos centrales de la discusión quedó constituido por el tema de la «modica quantità», es decir, la punibilidad o no de quien posee pequeña cantidad de droga para el propio consumo. Y la atención dada a este tema específico impidió centrar el problema en su verdadera dimensión. La verdadera discusión debió haber versado sobre la alternativa prohibición-legalización, pero se gastó mucha energía discutiendo sobre las bondades o males de la «modica quantità», manteniendo el discurso a un nivel periférico.

La postura socialista era tajante: el acto de consumo debe ser sancionado; y el consumidor reincidente debe elegir entre ingresar en un programa terapéutico o en la cárcel. La fuerte presión de Craxi —por factores de política italiana que no podemos entrar a analizar— ha llevado a regañadientes al partido mayoritario de la alianza —la Democracia Cristiana— a aceptar sus tesis. Y a pesar de las fuertes resistencias —sobre todo de las instituciones terapéuticas que habían sido propugnadoras de la no punibilidad— se va perfilando un proyecto de ley que acepta la sanción del consumo (que en principio son sólo de tipo administrativo, como la pérdida del carnet de conducir o la retirada del pasaporte). En todo el debate parece haber un acuerdo implícito de no entrar en el tema de la legalización del comercio y consumo de drogas. Y se establece un curioso doble modo de razonar por el cual valen para el caso de la droga argumentos que no valen para otros problemas o viceversa. Uno de los argumentos utilizados con más frecuencia es el gran aumento de las muertes por sobredosis. Sin embargo, no se tiene en cuenta que en una situación de legalización y normalización sanitaria no se producirían muertes por esa causa. Se afirma que el Estado no puede permitir que el individuo se dañe a sí mismo, pero sí permite no sólo el consumo sino también una eficaz estimulación publicitaria de las bebidas alcohólicas (que son un factor de morbomortalidad mucho mayor que la droga). Se afirma que el consumo se ha extendido de manera alarmante porque el pequeño distribuidor de droga se escuda en la impunidad que le proporciona el espíritu de la «modica quantità»; pero se ignora que el consumidor —entre otros medios— se convierte en distribuidor para poder sufragar el costo de su consumo. Se plantea con alarma la extensión del SIDA, asociado fuertemente al consumo de drogas por vía parental; pero no se tiene en cuenta que en situación de legalización y suministro controlado esta asociación no tendría por qué existir. En otras palabras, se utiliza la argumentación cuando conviene para mostrar la necesidad de castigar al consumidor y se la abandona cuando podría justificar la alternativa contraria, es decir, la legalización del consumo.

6. No se puede afirmar por ello que este país mantenga una postura puramente altruista en su cooperación internacional (de hecho, ningún país lo hace). A partir de sus aportaciones a dicho Fondo, Italia lo instrumentaliza para su cooperación internacional. Parte del dinero egresado para la cooperación regresa a Italia, pues son contratados técnicos italianos o empresas y equipo de la misma nacionalidad. Por ej. en una zona de Bolivia productora de hoja de coca, una ONG italiana está construyendo por casi un millón de dólares un hospital que con equipos locales no hubiera costado más de cien mil. La empresa encargada es italiana.

Radicales y antiprohibicionistas

La propuesta de Craxi ha recibido una fuerte oposición, tanto de sectores políticos disconformes con su drasticidad como de las instituciones terapéuticas (aunque algunas de éstas, como la Comunidad San Patrignano y la Comunidad Incontro se han alineado con las tesis socialistas). Pero es una oposición que discrepa de manera básica sólo en el tema de la punibilidad del consumidor; y está de acuerdo en mantener el marco general de prohibición de la droga.

Sólo un pequeño y activo partido político, el Radical, ha presentado una oposición global. Defiende la legalización del consumo y del comercio de la droga y su provisión controlada médicamente a los adultos que lo requieran. Y justifican su posición con las razones que habitualmente exponen los defensores de la legalización. Su postura no es nueva —muy anterior a los planteamientos craxianos— y se enmarca en la tónica «radical» que connota su nombre. Este partido ha participado activamente en las luchas políticas en favor del divorcio y del aborto. Y se ha hecho famoso por haber introducido como diputada en el parlamento italiano a una artista de películas y espectáculos pornográficos.

Su carácter contestatario y un tanto histriónico —sobre todo de su líder Panella— ha llevado a alguien a lamentar que un tema tan serio como la propuesta legalización estuviera en manos de gente tan poco seria. Sin embargo, ha obtenido un respaldo nada despreciable. En las últimas elecciones para el Parlamento Europeo, el Grupo Antiprohibicionista —patrocinado por el Partido Radical— obtuvo más de 400 mil votos en Italia y una diputación europea; y ello a pesar de que fue una candidatura lanzada a última hora, con escasísimos medios publicitarios y que sufrió —según denunciaron los radicales— un cierto boicot de los medios de comunicación.

A nivel internacional ha logrado la constitución en marzo último de la «Liga Internacional Antiprohibicionista sobre las Drogas», a la que se han adherido personalidades del mundo científico, económico, y judicial tanto de Italia como de otros muchos países. En este ámbito han tenido resonancia mundial las posturas favorables a la legalización de Milton Friedman, Premio Nobel de economía, y del semanario «The Economist».

En España, el diario *El País* —sin poder decirse que se haya alineado con los antiprohibicionistas— ha introducido un debate sumamente serio sobre el tema. Y profesionales de distintas áreas —jurídica, social, sanitaria— están abogando por la legalización. Por ejemplo, a principios de diciembre se tuvo en Málaga una reunión profesional más —esta vez de jueces y profesores de derecho— abogando por este tema y exigiendo al gobierno una definición internacional al respecto.

El Club de la «Modica Quantità»

Craxi ha ironizado sobre sus adversarios, nominándolos el Club de la Modica Quantità. Se refiere a las personas que, no estando de acuerdo con los planteamientos de los Radicales se oponen a las medidas de castigo del consumidor por él propuestas. Está constituido por muchas instituciones y asociaciones relacionadas con la terapia de drogadictos que perciben como un retroceso la medida craxiana y se oponen militanteamente a ella.

Y no le falta razón a Craxi en su ironía. Este Club se ha quedado a medio camino. Ha percibido con claridad los daños derivados de la penalización del consumo y ha luchado denodadamente desde el punto de vista jurídico para evitarla. Pero no ha sido capaz de llegar hasta las últimas consecuencias: aceptar que la solución global está en la legalización y suministro controlado. Perciben que la legislación prohibicionista —que ellos defienden— ha convertido al drogadicto en un delincuente. Y tranquilizan sus conciencias intentando minimizar los daños de una legislación por ellos mismos propuesta. Son la ambigüedad constante. Cuando Craxi propone sus tesis no tienen más remedio que aceptar como aliado al incómodo Panella. Cuando Panella defiende la legalización deben abrazarse con Craxi. Intentan una tercera vía nada viable. Por lo menos, las posturas de Craxi y Panella son coherentes. Si un acto está prohibido, debe ser castigado quien lo cometa. Y si se quiere no castigar a quien lo comete, se debe eliminar la prohibición.

España tiene una gran ventaja sobre Italia. No existen los grandes «santones» de la lucha contra la droga, los personajes —como Muccioli, Gelmi, Picchi— que tras muchos años de trabajar rehabilitando drogadictos presentan una visión sesgada del problema. Tienen un gran corazón que han puesto infatigablemente al servicio de sus muchachos drogados. Pero la cabeza no es de las mismas dimensiones y son incapaces de pensar superando los límites del pequeño mundo en que se mueven.

Un comentario conclusivo

En estos dos últimos decenios las medidas internacionales contra la droga propuestas y/o realizadas por los países occidentales, principales consumidores, han ido pasando de la simplicidad a la complejidad. Expuesta de manera muy resumida, la evolución sería la siguiente. El control clásico del narcotráfico por medios policiales fue completado con la exigencia de que los países productores destruyeran los cultivos de materias primas susceptibles de convertirse en droga. La crisis

económica que esto implicaría para decenas de miles de cultivadores llevó a la realización de programas de sustitución de cultivos. Este enfoque limitado fue completado planteando la necesidad de alternativas socioeconómicas globales para estos cultivadores y para los países en general. Posteriormente la mirada se fue dirigiendo hacia las propias responsabilidades. Surgió así la propuesta de control, por un lado, de los circuitos financieros en los que se lava el dinero «sucio» y, por otro, de los precursores —que no son fabricados en los países productores de droga—.

Por último, países como Italia y Estados Unidos abogan por la punición del consumidor como medida efectiva para reducir la demanda, junto a las acciones clásicas de prevención.

Si dentro de la estrategia internacional contra la droga que se ha ido perfilando —sobre todo en la Conferencia Internacional de Viena (junio de 1987) y la Convención de Viena (diciembre de 1988)— se incluyeran las medidas propuestas por Craxi y Reagan, la síntesis de acciones a realizar, en lo que se refiere al problema de la cocaína, serían las siguientes:

a) Operaciones policiales —y, si es necesario, también militares— para la destrucción de la producción excedentaria de hoja de coca, de los laboratorios de transformación y para la detención de quien trabaja en la elaboración y el tráfico. Serían realizadas en Bolivia, Perú, Colombia o cualquier otro país en que se produjera hoja de coca y cocaína. A lo que habría que añadir operaciones policiales y judiciales que ya se realizan habitualmente por esta causa en todos los países, con el aumento notable de las penas carcelarias por narcotráfico (se ha llegado a proponer la pena de muerte).

b) Programas de desarrollo socioeconómico en favor de las poblaciones actualmente envueltas en la producción de hoja de coca. Tendrían lugar en los países mencionados y podrían implicar a unos 200 mil cultivadores; teniendo en cuenta que el desarrollo de determinadas áreas agrícolas no puede ser considerado independiente del desarrollo global del país. A este efecto, por ejemplo, Bolivia requeriría entre 300 y 500

millones de dólares anuales.

c) Control de la exportación de productos químicos susceptibles de ser usados como precursores en la fabricación de cocaína. La mayoría de ellos provienen de Europa o Estados Unidos. La JIFE u otro organismo internacional debiera estar capacitado para controlar los flujos de exportación-importación y el uso final de los mismos.

d) Control de los flujos financieros nacionales e internacionales. Implicaría la desaparición del secreto bancario y la no existencia de «santuarios» para los depósitos.

e) En los países consumidores, castigo de todo ciudadano que usara droga, aun ocasionalmente. Esto implicaría la posibilidad por parte del Estado de controlar la vida privada de centenares de miles de habitantes y de establecer mecanismos penitenciarios o alternativos —en Estados Unidos se ha propuesto campos de trabajo para rehabilitación— para toda persona sorprendida consumiendo algún tipo de droga.

Si se piensa seriamente lo que implica el cumplimiento de todo lo anterior no falta la tentación de cuestionar la racionalidad global. Es altamente improbable, por ejemplo, que se logre el control de los circuitos financieros. O que las personas dejen de consumir droga por miedo de ir a la cárcel (ciertamente no lo harán por el temor de quedarse sin pasaporte). Retomando un punto ya citado, todas estas medidas son necesarias por la desmesurada plusvalía de un producto. Sería más práctico «pinchar el globo» y permitir que se desinflara sólo haciendo desaparecer la plusvalía. Por otro lado no son muy convincentes los terroríficos escenarios presentados por quienes se oponen a la legalización y suministro controlado. Pero esto sería ya materia para otro artículo.

Por lo menos, el planteo global y honesto de la problemática internacional de la droga es útil para poner de manifiesto una vez más las desorbitadas diferencias socioeconómicas entre los países del Norte y del Sur. Que debieran ir siendo reducidas aunque no existiera el problema de la droga.

El cuarto recurso. Los recursos genéticos, la biotecnología y el agricultor del Tercer Mundo

Henk HOBELINK
Ingeniero Agrónomo.
Coordinador de GRAIN
(Genetic Resources Action International), Barcelona

«El granjero es aquel a quien le pedimos que alimente al mundo... a cambio solamente del dinero suficiente para hacerle pasar hambre a su familia.»¹

Johnny HART

Introducción

La tierra, el agua y la luz solar han sido considerados siempre los tres principales recursos de la producción agrícola. A pesar de que mucha gente no es consciente de ello, existe un cuarto recurso de igual importancia: el recurso genético. Además de proporcionarnos cultivos de distintos tamaños, colores y formas, los recursos genéticos de las plantas, con sus códigos naturales, las protegen de las enfermedades y de los insectos nocivos, las hacen resistentes contra la sequía y la escarcha, y permiten a los granjeros disminuir el riesgo de fracaso de la cosecha, cultivando a la vez diferentes tipos de plantas, de manera que aunque se pierda uno de los cultivos, algo podrá ser salvado. Todas estas distintas características de las plantas y opciones para el cultivo, dependen de la disponibilidad de la diversidad genética.

La mayor parte de la diversidad genética de los cultivos del mundo tiene su origen en lo que es hoy el Tercer Mundo, donde numerosas generaciones de agricultores han cultivado y mantenido una variedad impresionante de plantas propias. Sin embargo, hoy en día, estos recursos están amenazados por la erosión y la extinción, sobre todo debido a la actual extensión de un grupo reducido de variedades de alto rendimiento, promovidos por la llamada Revolución Verde. Mientras las nuevas biotecnologías ofrecen unas posibilidades enormes para mejorar la producción agrícola de los agricultores pequeños y marginales, actualmente se las utiliza para crear plantas uniformes y patentadas, lo cual suele agravar aún más la erosión genética y fortalecer el poder de la industria en el sector agrícola. Los recursos genéticos se han convertido en una herramienta para sacar beneficios, y dan lugar a preocupación en el mundo político. La extensión del control monopolista de la variedad de los cultivos, sobre todo por parte de las compañías transnacionales, amenaza aún más la seguridad de los productos alimenticios del mundo. A medida que disminuye la diversidad de las plantas, los

1. Citado en: R.B. MEDINA, A.R. RIDAO, *IRRI rice: the miracle that never was*, ACES Foundation & La Ignacia Apostolic Center, 1987, Manila.

sistemas de cultivo y los mismos agricultores se vuelven más vulnerables a una serie de presiones. Es en este contexto que la erosión genética y la privatización de los recursos genéticos socavan la base misma del desarrollo sostenible.

El valor de los recursos genéticos

El cambiar miles de variedades tradicionales por unas pocas nuevas y «modernas» nos plantea el tema del valor de los recursos genéticos y de quien los controla. Prácticamente todo lo que comemos tiene su origen en una docena de «centros de diversidad genética». Estos centros suelen estar en las áreas donde se originaron las plantas. La patata, por ejemplo, hoy en día un cultivo de gran importancia en todos los países industrializados tiene su origen en las montañas altas de Perú, Bolivia y Chile. El trigo fue cultivado inicialmente en los secos llanos de Turquía y Afganistán, y el maíz es originario de los campos cálidos de América Central. Casi todos estos centros de diversidad se sitúan en el Tercer Mundo y nuestra industria altamente sofisticada para mejorar plantas, depende de estos centros. Las plantas en nuestra agricultura de alta tecnología se tienen que adaptar constantemente. Cuando una nueva plaga nociva ataca uno de nuestros principales cultivos, los agricultores tienen que buscar desesperadamente entre los «viejos» genes de los centros de diversidad para encontrar alguna resistencia genética que se pueda traspasar a nuestras plantas.

Es casi imposible exagerar la dependencia del Norte de los genes del Tercer Mundo. Cada variedad de trigo canadiense, por ejemplo, contiene genes introducidos en las últimas décadas procedentes de hasta 14 países distintos del Tercer Mundo. Las patatas de Irlanda sólo se pueden cultivar con la ayuda de las variedades tradicionales de la patata, utilizadas por los agricultores de los Andes peruanos. La OCDE afirmó en 1982 que, contando sólo el valor de la cosecha de trigo de los EEUU, el Sur contribuye con 500 millones de dólares.² Estudios recientes han demostrado que, aun siendo impresionante, esta cifra queda muy por debajo de la realidad. Las cifras de la USAID señalan que los agricultores de los Estados Unidos dependen de los genes de arroz del Tercer Mundo por valor de 176 millones de dólares anuales. Para el trigo la cifra correspondiente es la asombrosa cantidad de 1.800 millones, mientras que en el futuro se espera que los genes del Sur aporten

600 millones de dólares a los cultivadores de maíz de los Estados Unidos.³

Esta dependencia de la agricultura del Norte de los genes de países del Tercer Mundo ha creado un flujo masivo de los genes de los centros de diversidad del Sur hacia los «bancos» de genes en el Norte. Dicha situación queda perfectamente reflejada en las actividades del International Board for Plant Genetic Resources (IBPGR), el grupo responsable de la conservación global de los recursos genéticos. Durante los primeros diez años de la existencia del IBPGR, el Sur donó más del 90% de los recursos genéticos de su dominio. De esto más del 40% terminó en los bancos de genes del Norte. Otro 40% fue almacenado en los bancos de genes de los Centros Internacionales de Investigación Agrícola (también controlados por el Norte), y sólo un 15% quedó bajo el control directo de los países en desarrollo.⁴ La conciencia de esta situación ha producido una larga batalla entre el Norte y el Sur en la Organización para la Agricultura y Alimentación de las Naciones Unidas (FAO), donde el Sur pide el acceso libre tanto al contenido de los bancos de genes del Norte como a sus programas de cultivo. Además reclama apoyo para la conservación y mejora de los cultivos en sus propios países.

Las nuevas biotecnologías

Pocas tecnologías recientemente desarrolladas han producido tanta esperanza como la biotecnología. Son muchos los artículos que se escriben sobre este tema y prácticamente todos ellos subrayan el posible efecto positivo que esta tecnología tendrá sobre la agricultura, la salud y la provisión de alimentos para el mundo. Según muchos autores, se doblarán o se triplicarán los rendimientos por hectáreas. Además, se desarrollarán unas «superplantas» que producirán sus propios abonos y pesticidas y de estas plantas se obtendrán otros productos útiles. Muchas veces se hace hincapié en la idoneidad de esta tecnología para los pequeños agricultores del Tercer Mundo, dada su capacidad para hacer innecesarias inversiones caras y adaptar los cultivos a las tierras pobres sobre las cuales estos suelen tener que trabajar. Al parecer es la solución idónea para erradicar el hambre.

Desde los comienzos, la tecnología ha tenido un efecto sobre la agricultura. Se ha visto durante los últi-

2. Ver: Pat MOONEY en *Development Dialogue: «The Law of the Seed»*, núm. 1983 1/2. Dag Hammarskjöld Foundation, 1983, Uppsala.

3. FOWLER et al. «The Law of Life» en: *Development Dialogue*, 1988, núm. 1-2. Uppsala, p. 275.

4. Henk HOBELINK (ed.): *Más allá de la Revolución Verde*, Lerna/ICDA, Barcelona, 1987.

mos dos siglos, especialmente en Europa y en los EEUU una mejora impresionante de la producción de plantas y animales debido a la introducción de la tecnología en la agricultura. La mecanización, los productos agroquímicos y la mejora de cultivos han restado importancia a las limitaciones de la producción agrícola impuestas por la naturaleza, y han permitido un aumento enorme en la producción. También el Tercer Mundo ha experimentado su «Revolución Verde» que llevó a los campos maquinaria nueva, semillas y sustancias agroquímicas. Pero junto con los aumentos de la producción, las nuevas tecnologías también trajeron consigo la pobreza y el hambre. Mientras sigue el debate en los círculos académicos y políticos sobre las consecuencias de la Revolución los científicos ya están preparando otra revolución para la agricultura, de la que se espera afecte de una manera profunda a los agricultores, tanto en los países ya desarrollados como en los en vía de desarrollo.

Tal vez el aspecto más notable de las nuevas biotecnologías sea el hecho que están desarrolladas y controladas principalmente por las grandes multinacionales, con el fin de promocionar sus intereses corporativos. Las grandes empresas que producen sustancias agroquímicas y farmacéuticas así como las industrias alimenticias más importantes son, sin lugar a duda, las que desempeñan el mayor papel en el proceso de determinar la evolución de la nueva biotecnología. A pesar de que la biotecnología en sí es capaz de ayudar a los pobres en los países en desarrollo, las prioridades de la investigación señalan que serán los intereses de las multinacionales los beneficiados. Visto en este contexto, el progreso de la biotecnología tendrá consecuencias graves para el Tercer Mundo, sobre todo respecto a sus habitantes más pobres. A continuación analizaremos algunas de las consecuencias más importantes.

Controlando los insumos

Para los agricultores, tanto de los países en desarrollo como de los desarrollados, el insumo fundamental es la semilla. Desde hace más de una década, las multinacionales productoras de sustancias farmacéuticas y agroquímicas han ido comprando, a un nivel masivo, industrias de semilla alrededor del mundo. Hoy en día dominan ya un 50% del mercado privado de semillas, lo cual les permite controlar el primer eslabón de la cadena alimenticia. Entre los mayores productores de semillas en el mundo actual, figuran Sandoz y Ciba Geigy, de Suiza; Shell (Países Bajos, Reino Unido); ICI (Reino Unido), y Dekhalb/Phizer (EEUU). La semilla es, además, la salida más importante para las nuevas biotecnologías agrícolas. El mercado mundial de otro insumo —el de los pesticidas— está fuertemente contro-

lado por un puñado de empresas. Actualmente, más del 60% del mercado mundial de pesticidas está en manos de siete compañías únicamente, muchas de las cuales son líderes en el mercado de las semillas.

Este proceso de concentración es muy similar en el sector farmacéutico, donde 15 empresas controlan más del 30% del mercado de fármacos. Sin embargo, el mayor proceso de concentración sucede en el sector de la industria alimenticia, donde las grandes empresas han empezado a comerse unas a otras, en una serie de absorciones y fusiones. Las ventas y el control del mercado correspondiente a las compañías más importantes en estos cuatro sectores, se señalan en las gráficas que acompañan este texto. Todas estas entidades están haciendo grandes inversiones en biotecnología, y todas ellas juntas son la fuerza más importante involucrada en el desarrollo de esta nueva y potente herramienta.

Los nuevos productores de semillas centran su atención en la utilización de la biotecnología para que los cultivos se hagan resistentes a los herbicidas que ellos mismos producen. Según Don Duvick, un ejecutivo de alto rango de Pioneer Hi-bred, el mayor productor de semillas del mundo, la búsqueda de la resistencia genética contra las sustancias agroquímicas se acerca cada vez más a la importancia que tiene la búsqueda de la resistencia genética contra los insectos y las enfermedades. Una encuesta reciente realizada por GRAIN identificó por lo menos a 78 compañías y entidades que trabajan en este campo.⁵ Para esas empresas, la lógica de este tipo de investigación es evidente: unos cultivos resistentes a los herbicidas harían subir enormemente las ventas de herbicidas de las mismas compañías. No obstante, esta lógica no es tan obvia para los pequeños agricultores del Tercer Mundo, para quienes más sustancias químicas significan más gastos y más daño causado al medio ambiente.

Transformando la cosecha

Los países en desarrollo han producido cultivos para el Norte desde la época del colonialismo. El cultivo de la mayoría de estos productos agrícolas, tales como el azúcar, el cacao, los plátanos y los aceites comestibles, se encuentran ahora ante una situación muy grave ya que los precios caen y los agricultores están obligados a vender sus productos por debajo del coste de producción. Esto afecta particularmente a los pequeños agricultores y a los campesinos no propietarios de tierra, que viven en los países en desarrollo y para quienes estos cultivos son el único sustento.

La investigación biotecnológica sobre cultivos tropicales y sus productos está fuertemente concentrada en

5. Henk HOBELINK: *The Fourth Resource*. Zed Books, London (en curso de publicación).

industrias alimenticias multinacionales en busca de materias primas más baratas. Dichas industrias utilizan ya la biotecnología para sustituir una parte importante de las exportaciones de azúcar de los países en desarrollo, utilizando en su lugar edulcorantes derivados del maíz y de otras plantas que se pueden cultivar en el Norte. Esta situación ya ha causado la caída de economías enteras en el Caribe y de regiones cultivadoras de azúcar en las Filipinas. No obstante, la investigación no se detiene ahí: las multinacionales están ahora buscando y encontrando genes en las plantas del Tercer Mundo con el fin de crear sustancias mil veces más dulces que el azúcar. En efecto, la biotecnología destruye el futuro mismo del uso de la caña de azúcar como artículo de comercio.

Ningún cultivo está a salvo en la carrera biotecnológica. Se están cultivando árboles de cacao en las plantaciones para conseguir un nivel de producción más alto, en perjuicio de los pequeños cultivadores de África. Además, las industrias de cacao desarrollan sustitutos del mismo para dejar de depender de los productores del Tercer Mundo. Países de África tales como Ghana, Camerún y Costa de Marfil, donde el cacao es producido principalmente por los pequeños agricultores, ya notan el efecto de la biotecnología, porque los cultivos de mayor rendimiento se adaptan mejor a las plantaciones de Malasia y Brasil. En consecuencia, la porción con que África contribuye a la producción global del cacao caerá de un 71% en 1970 a un nivel previsto para 1990 del 54%.⁶ Si la biotecnología llega a permitir que las industrias alimenticias multinacionales utilicen sustitutos del cacao para preparar el chocolate, los países africanos perderán aún más este mercado importante de exportaciones.

Otro ejemplo es el del aceite de palma manipulado para conseguir rendimientos mayores, hasta el punto que podría desembocar en una sobreproducción importante y una caída de los precios. A la vez que se está trabajando en los países del Norte con otras plantas, por ejemplo la colza, con el fin de modificar la producción de aceite y desarraigar la necesidad del aceite de palma. Finalmente, los científicos utilizan la biotecnología para elaborar con microorganismos aceites vegetales idénticos. Sea como sea, los productores del Tercer Mundo salen perdiendo. GRAIN calcula que, a medio plazo, el equivalente de más de 20.000 millones de dólares de las exportaciones del Tercer Mundo puede llegar a ser sustituido por productos procedentes de las nuevas biotecnologías. Esto representa más de la cuarta parte de las exportaciones actuales de productos agrícolas del Tercer Mundo. Además significa un revés im-

portante para los países menos desarrollados, que tendrán dificultades para encontrar nuevas maneras de ganarse las divisas extranjeras que precisan con tanta urgencia.

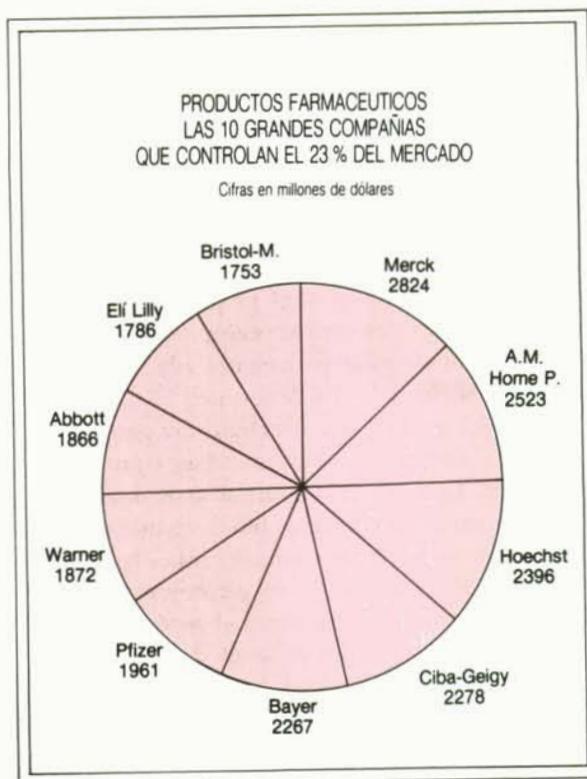
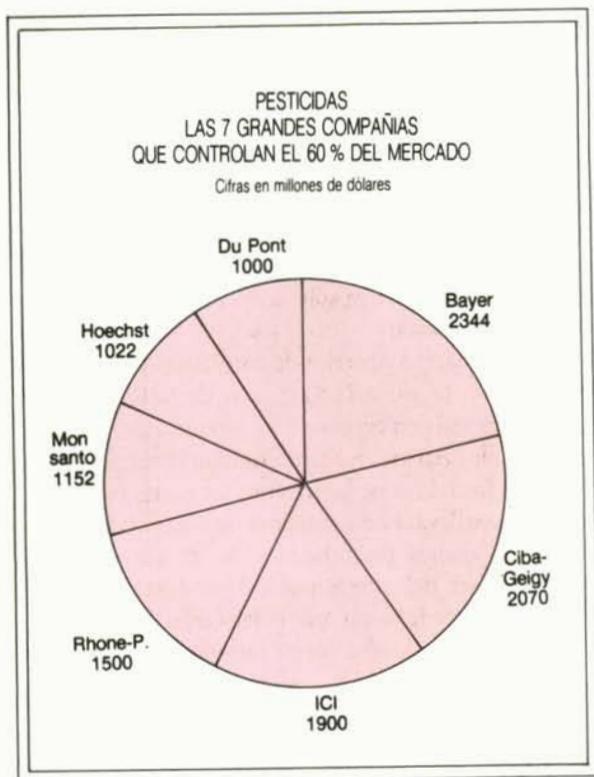
La biotecnología borra las diferencias entre los cultivos comerciales, puesto que sus materias primas se modifican para ser adaptadas según las necesidades vigentes. Con las empresas agroquímicas que controlan los insumos y las industrias alimenticias que modifican la cosecha, los agricultores han de dejar de pensar en términos de kilo por hectárea y empezar a preocuparse por la cantidad de grasa, proteínas e hidratos de carbono utilizables que producen. En este contexto, la producción de alimentos se convierte cada vez más en una línea de montaje en la que se fabrican componentes intercambiables. Esta industrialización de la agricultura permite que las industrias alimenticias y de sustancias químicas elijan el componente más barato, minando así las posibilidades de que los países productores del Tercer Mundo establezcan las condiciones comerciales. Tal como demuestra la historia, los perdedores de este proceso son los países más pobres, los pequeños agricultores y los trabajadores agrícolas.

Las formas de vida como propiedad

Uno de los asuntos más discutibles hoy en día del desarrollo de la biotecnología, es la protección de la propiedad intelectual de la materia viva. Hasta hace poco, el tema de patentes se discutía exclusivamente dentro de grupos reducidos de expertos. Ahora hay por lo menos un congreso cada semana en algún rincón del mundo en el que se debaten las consecuencias de las patentes. De repente, los burócratas de los gobiernos se ven obligados a dar consejos sobre un asunto del que, hasta hace pocos años, apenas tenían conocimiento. Organizaciones no-gubernamentales que trabajan en campos tan diversos como el desarrollo agrícola, asuntos del Tercer Mundo, los intereses del consumidor o los derechos de los animales, tratan de entender el significado de este concepto legal, además de evaluar las consecuencias para su propio trabajo. Entidades de las Naciones Unidas, tales como la World Intellectual Property Organization (WIPO) o la FAO, han dado mucho relieve al tema, mientras hombres de negocios, que pasan por abogados, distribuyen folletos que describen por qué el mundo no podrá seguir sin la protección de la propiedad intelectual.

El motivo de todo el alboroto es que la biotecnología ha introducido la «vida» en la esfera industrial de la búsqueda de beneficios. Además, dentro de este reino, está aumentando la presión para que las formas de vida se traten de la misma manera que los productos indus-

6. FAO: *Agricultural Commodity Projections to 1990*, FAO, Roma, 1986.



triales, a los cuales se les puede aplicar las leyes de la protección de la propiedad. Sin embargo, no es tan sencillo como parece: mucha gente cree que la vida no es un producto industrial y que no debería ser patentada. Otros tienen la opinión de que a las empresas transnacionales (actualmente los promotores principales de la investigación biotecnológica), no se les debe permitir controlar sectores tan diversos como la producción de plantas y animales, la sanidad y la producción de alimentos. Patentar formas de vida seguramente les ayuda en este proceso. Otras personas se inquietan por el aspecto religioso («Si es así el proceso, Dios debería haber patentado su invento al principio») y a algunos les preocupa el efecto de las patentes sobre los precios de los comestibles y los medicamentos.

Aparte del tema de si se debería poder patentar organismos, el asunto es también un debate entre el Norte y el Sur. La FAO lleva muchos años discutiendo cómo asegurar el libre intercambio de recursos genéticos y uno de los obstáculos encontrados es la cuestión de la propiedad de plasma de gérmenes. El Tercer Mundo argumenta que la diversidad genética es originaria principalmente de los países en desarrollo, y que es el único recurso básico dado gratis a los países del Norte. Destaca también el aspecto del desarrollo de la diversidad genética, fruto de miles de años de trabajo de los agricultores, y que no debería ser convertida en propiedad privada por una empresa que, como máximo, requiere una década para transformarla en cultivo comercial.

En otras organizaciones, tales como la WIPO, el debate Norte/Sur va en aumento. Durante una reunión del comité de expertos de la WIPO, el Tercer Mundo se expresó en los siguientes términos: «El éxito

de todas estas maniobras (para hacer posibles las patentes), implicaría la existencia de un monopolio exclusivo para la importación, la fabricación, la venta o incluso la conservación de las semillas... Esto significaría la utilización de los recursos del Tercer Mundo para explotación comercial por parte de las compañías transnacionales sin que los países originarios reciban parte alguna de los beneficios. Además, los países del Tercer Mundo tendrían poco acceso y pocas posibilidades de desarrollar su biotecnología propia... Por lo tanto, estas maniobras tienen que ser resistidas por parte de los países del Tercer Mundo, cuya solidaridad en esta tema es de suma importancia».⁷

Patentar materia genética de las plantas y los animales, tal como propone la Comisión de la Comunidad Europea, va muy en contra de los intereses de los países en desarrollo. Aparte del tema fundamental, de quién desarrolló inicialmente la materia, las patentes de materia viva conllevará una mayor privatización de la biotecnología, menos posibilidades de definir, desde el punto de vista del interés público, el desarrollo de la tecnología, y pérdidas por parte del Tercer Mundo, que ya se encuentra bajo una fuerte presión del Norte para que acepte una legislación al respecto. Las patentes para materia genética obligarían a los granjeros a comprar nuevas semillas cada año, crearían un obstáculo para el intercambio de datos científicos y aumentarían aún más el control monopolístico de las grandes empresas transnacionales. Los que toman las decisiones políticas deberían considerar estos aspectos e investigar otras maneras no exclusivas para compensar al inventor, sin que esto apartase a los países del Tercer Mundo del centro de las actividades, tal como lo hacen los regímenes de patentes.

7. Intervención por parte de la Delegación egipcia durante la cuarta reunión del Comité de Expertos de la WIPO, 24 a 28 de Octubre, Ginebra, 1988. (Doc. Nr. Biot/Ce/IV/4).