

El comercio de productos agrícolas en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y su urgencia para los países en desarrollo¹

Autor: Ec. Marcelo Esteban Gerona Morales

Asesor: Ec. Rubén Flores Agreda

Lectores:

Ec. Betty Espinosa

Ec. Alison Váscones

Tesis presentada como opción al Título de
Magíster en Ciencias Sociales - Opción Relaciones Internacionales –
de la
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO – Ecuador)

Quito, febrero de 2004

¹ El presente trabajo es responsabilidad exclusiva del autor y no involucra la posición oficial de ningún Gobierno u Organismo.

Índice

I. Introducción	4
II. Aspectos teóricos	10
A. La intervención gubernamental en la Teoría del Comercio Internacional	10
1. Introducción	10
2. Subsidios a las exportaciones.....	11
3. Contingentes arancelarios y aranceles.....	14
4. Indicadores de protección y subsidios.....	20
B. El Realismo y otras consideraciones en la Teoría de las Relaciones Internacionales	22
C. Dominación sin Hegemonía: los niveles de las negociaciones comerciales	25
III. Perspectiva del comercio agrícola en el mundo	28
A. Los datos: el comercio agrícola y las políticas distorsionantes	28
B. Políticas comerciales de los mayores mercados	31
1. La Unión Europea	31
2. Estados Unidos.....	36
C. Importancia del Libre comercio de productos agrícolas para los países en desarrollo	38
D. La agricultura como un sector vulnerable	41
IV. La agricultura en el GATT y la OMC	45
A. Antecedentes y Principios que rigen las negociaciones	45
B. La agricultura en la “Ronda Uruguay”	47
1. El papel de la agricultura en las negociaciones.....	47
2. “Blair House”: el Acuerdo entre los dos grandes.....	50
C. Resultados generales de la Ronda Uruguay	53
1. Acceso a mercados.....	53
2. Medidas de apoyo doméstico	53
a) Los compromisos de reducción	54
b) Los compartimientos.....	54
(1) El compartimiento ámbar.....	54
(2) El compartimiento verde.....	55
(3) El compartimiento azul	56
3. Subsidios a las exportaciones.....	56
D. Las dificultades de implementación del Acuerdo sobre Agricultura	57
1. Implementación en Estados Unidos y la Unión Europea	57
2. El acceso a los mercados.....	59
a) La “arancelización sucia”	60

b)	Contingentes arancelarios	62
c)	Salvaguardia especial para la agricultura.....	64
3.	Relevancia real de los compartimientos.....	65
4.	Subsidios a las Exportaciones	68
5.	La cláusula de paz	71
V.	¿El fracaso de la Agenda de Doha?	74
A.	La Declaración Ministerial de Doha	74
B.	La Agenda de Trabajo	76
C.	El fracaso de Cancún - Dificultades para avanzar en las negociaciones	77
1.	Introducción	77
2.	Principales áreas de discrepancia y propuestas de negociación	78
a)	Acceso a Mercados	78
(1)	aranceles y contingentes.....	78
(2)	Los métodos propuestos para la liberalización del comercio.....	80
(3)	Salvaguardias	82
b)	Medidas de apoyo doméstico.....	83
(1)	El compartimiento ámbar	83
(2)	El compartimiento verde.....	84
(3)	El compartimiento azul	85
c)	Subsidios a las exportaciones	86
d)	Dificultades que presentan otros temas de la negociación.....	87
(1)	Preocupaciones no comerciales – multifuncionalidad	88
(2)	Los estándares internacionales	92
(3)	Las indicaciones geográficas.....	93
(4)	Los temas de Singapur	94
3.	Los Diversos Grupos enfrentados	95
a)	Países en desarrollo vs. países en desarrollo.....	95
b)	El G20 vs. países desarrollados	101
c)	Restricciones internas en los países desarrollados.....	103
4.	Comparación de los textos de negociación	104
5.	Negociaciones post Cancún	109
D.	Conexiones con otros procesos de negociación: el ALCA.....	112
1.	EE.UU.....	114
2.	Brasil	115
3.	¿ALCA ú OMC?	116
VI.	Conclusiones y recomendaciones.....	119
VII.	Bibliografía.....	131

VIII.	<i>Glosario</i>	142
IX.	<i>Anexo 1: Comparación de Textos de negociación</i>	143

V. ¿El fracaso de la Agenda de Doha?

A. La Declaración Ministerial de Doha

En la Declaración Ministerial de Doha, suscrita en Doha, Qatar, el 14 de noviembre de 2001, como pago por algunas de las concesiones en sus preocupaciones en cuanto al ambiente, salud y seguridad alimentaria, la U.E. concedió el objetivo de la eliminación de los subsidios a las exportaciones, aunque no fue establecido un límite temporal para su eliminación definitiva (Laird, Sam, 2002: 46).

En efecto, la U.E. rechazó el lenguaje contenido en el borrador de Declaración presentado a los ministros, el cual llamaba a la reducción de los subsidios a las exportaciones, con vistas a su remoción. Luego de prolongadas negociaciones emergió una frase aceptable para la U.E. que desbloquearía las negociaciones: "sin perjuicio de resultado de las negociaciones"³⁷. Así, mientras muchos países exportadores agrícolas se felicitaban por haber finalmente logrado un compromiso para la eliminación de los subsidios agrícolas, la U.E. y países tales como Japón, Noruega y Suiza vienen señalando desde entonces que los miembros sólo están comprometidos a trabajar en la dirección de tal eliminación, y no han acordado un plazo para alcanzar ese objetivo (IISD, 2003). Esta es una de las principales piedras de tranca en las negociaciones posteriores a la reunión de Doha.

Otro problema es determinar cuáles son los subsidios agrícolas que serían eliminados. En un compromiso poco fácil entre la posición de EE.UU., que sostenía que las conversaciones deberían enfocarse en los subsidios a las exportaciones, y la demanda

³⁷ El artículo 13 de la Declaración Ministerial de Doha, establece " (...)Basándonos en la labor llevada a cabo hasta la fecha y sin prejuzgar el resultado de las negociaciones nos comprometemos a celebrar negociaciones globales encaminadas a lograr: mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio (...)".

de la U.E. de cubrir todas las formas de apoyos a la exportaciones, incluidos los esquemas de créditos a las exportaciones (de los cuales EE.UU. es el principal usuario³⁸), la Declaración Ministerial se refiere a "todas las formas de subsidios a las exportaciones" (Ibíd.).

A partir de esta Declaración, las negociaciones de la Ronda de Doha tienen como objetivo "mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio".

Frente a este mandato, la FSRIA representa un reto con respecto a EE.UU.. No obstante, a pesar del aparente giro proteccionista de los últimos dos años, es de destacar su propuesta radical de 2002 de reducir los subsidios domésticos que afectan el comercio (desde USD 100 mil millones a 5% de la producción agrícola), reducir los promedios arancelarios desde 62% a 15% y abolir los subsidios a las exportaciones para el año 2010 (Razeen, Sally, 2003^b: 26). Esto puede ser un indicativo de que la posición de EE.UU. está en mayor grado influida por la persistencia de la política europea, persistencia que a su vez le da argumentos a los grupos de presión internos que abogan por un mayor proteccionismo agrícola norteamericano.

Por ello, el reto es mayor para los políticos europeos, ya que, a diferencia de 1992, los ajustes dentro del sector agrícola europeo son inevitables para cumplir con los acuerdos que podrían surgir de la nueva ronda de negociaciones, si nos atenemos a algunas simulaciones en base al modelo GTAP que sugieren que las reformas de la Agenda 2000 son insuficientes (Van Meijl, Hans y Van Tongeren, Frank, 2002: 467). No es extraño entonces que la propuesta europea de diciembre de 2002, contiene

³⁸ Los programas de créditos a las exportaciones alcanzan un promedio de alrededor de USD 6,5 mil millones por año, con EE.UU. representando al alrededor de 50% del total. Los programas involucrados son las garantías de créditos, tasas de interés subsidiadas, asunción pública del riesgo, y subsidios sobre los seguros (World Bank, 2003^b: 3).

reducciones mucho más limitadas en los aranceles (36%), subsidios domésticos y vinculados a la producción (55%) y subsidios a las exportaciones (45%). La posición europea, que combina conservadurismo en el acceso a mercados con un fuerte acento en preocupaciones no comerciales, es apoyada por otros Estados amigos de la multifuncionalidad (Razeen, Sally, 2003^b: 26).

Los países en desarrollo, por su parte, se enfrentan a la difícil tarea de vender la idea de reducir y/o eliminar las distorsiones al comercio generadas por los países desarrollados, pero a la vez rechazar mayores compromisos de su parte.

A continuación se analizan las características del actual proceso negociador, y las posiciones defendidas por los principales actores.

B. La Agenda de Trabajo

Los trabajos de negociación se dividieron en dos fases, teniendo siempre presente que el plazo para concluir las negociaciones vence el 1 de enero de 2005. La primera de las fases comenzó a principios del año 2000 y terminó el 27 de marzo de 2001, con la presentación de varias propuestas de negociación en todos los temas. Desde entonces, la segunda fase, denominada de "modalidades", debió durar originalmente doce meses y haber terminado con la presentación de las primeras ofertas o proyectos de compromisos globales de los países en la "V Conferencia Ministerial", desarrollada en Cancún entre el 10 y 14 de septiembre de 2003.

El sentido de la etapa de modalidades era de establecer la forma del resultado final de las negociaciones para el 31 de marzo de 2003, mediante la definición de "modalidades" u objetivos generales y numéricos para cumplir con el mandato de la Declaración Ministerial de Doha. En otras palabras, el término "modalidades" se refiere al alcance de las negociaciones y la metodología a seguirse, así como el resultado final que los miembros acuerdan buscar a través de las negociaciones (IISD, 2003).

A la fecha límite del 31 de marzo de 2003, los negociadores no lograron el acuerdo necesario, por lo que fracasó la fase para el establecimiento de las modalidades, y luego se plasmó en el fracaso de la Conferencia Ministerial de Cancún. Ante la falta de acuerdo, el Presidente de las Negociaciones, Stuart Harbinson, redactó en febrero de 2003 un primer documento para intentar un compromiso, denominado "Anteproyecto de modalidades para los nuevos compromisos"³⁹. El documento fue corregido en marzo, pero no logró acercar a los negociadores.

Aunque no fue cumplido el plazo, el Director General Supachai Panitchpakadi declaraba en esos tiempos que aún podían lograrse progresos en las negociaciones. Por ello, en preparación de la Conferencia Ministerial de Cancún, conjuntamente con el Presidente del Consejo General, Embajador Carlos Pérez del Castillo, fue difundido el Proyecto Borrador de Texto Ministerial de Cancún el 18 de julio de 2003, el cual fue revisado por primera vez el 24 de agosto⁴⁰ y nuevamente durante la Reunión Ministerial. Estos documentos únicamente lograron establecer el formato general del documento a negociarse, pero no lograron acercar a las partes en los temas fundamentales.

C. El fracaso de Cancún - Dificultades para avanzar en las negociaciones

1. Introducción

La Reunión Ministerial de Cancún-México, se transformó en una repetición de las reuniones ministeriales fracasadas de 1982, 1990 y la anterior de 1999 en Seattle (Razeen, Sally, 2003^b: 21). En sus observaciones generales, el Director General Stuart Harbinson, señaló seis puntos claves que dificultaban el avance de las negociaciones a mediados del 2003, a saber (IISD, 2003):

³⁹ En adelante se referirá a este texto como el "Anteproyecto ". Las partes más relevantes de este texto se encuentran en el Anexo 1.

⁴⁰ En adelante se referirá a este texto como "Texto Borrador". Las partes más relevantes de este texto se encuentran en el Anexo 1.

- Diferencias significativas en la interpretación del mandato de Doha;
- Diferentes niveles en el detalle de las propuestas de modalidades;
- Diferencias entre países en desarrollo sobre tratamiento especial y diferenciado;
- El concepto de tratamiento gradual para ciertos grupos de países en desarrollo, países en proceso de adhesión y economías en transición;
- El rol de las preocupaciones no comerciales; y
- Países que condicionan las negociaciones agrícolas al progreso en otras áreas.

A continuación se profundiza en los temas que generaron mayores discrepancias y que eventualmente llevaron al fracaso de la reunión ministerial de Cancún. Para ello, primero se relatan las respectivas posiciones en cuanto a los temas de desacuerdo, y luego se comparan los textos de negociación más importantes presentados, de forma de discernir hasta qué punto esos desacuerdos generales se transformaron en elementos de discrepancia insalvables.

2. Principales áreas de discrepancia y propuestas de negociación⁴¹

a) Acceso a Mercados

(1) aranceles y contingentes

EE.UU. y Canadá abogan por una liberalización sectorial negociada, que supondría la completa eliminación de aranceles, por lo menos entre los miembros más importantes, en sectores específicos como las semillas oleaginosas, cebada y malta. EE.UU. incluso argumentó que teniendo en cuenta que muchos aranceles agrícolas son demasiado altos, las negociaciones deberían comenzar con reducciones en los aranceles efectivamente aplicados, y no con los aranceles consolidados, que son

⁴¹ Salvo indicación en contrario, esta sección presenta un resumen de las posiciones contenidas hasta la fase de modalidades en el documento de la OMC (2003ⁿ), y hasta el presente en documentos varios de ICSTD, y en los textos de negociación OMC (2003^l), OMC (2003^l), OMC (2003^h) y OMC (2003^l). Ver bibliografía.

significativamente más altos. Esto hubiese cambiado la tradición de basar las negociaciones en los aranceles consolidados.

Sobre cada uno de los componentes de los contingentes arancelarios existen fuertes debates. Muchos miembros, incluidos los países del Grupo de Cairns, EE.UU. y China, entre otros, preferirían expandir las cuotas con el objetivo final de un régimen basado únicamente en aranceles. Otros tales como Japón y Corea prefieren recalcular (reducir) algunas cuotas para reflejar niveles más actualizados de consumo doméstico. Australia y otros, sin embargo, se oponen a cualquier contracción de las cuotas (IISD, 2003).

Algunos países consideran que cuando una parte de una cuota no es utilizada, normalmente es reflejo de un problema en el método de administración de la cuota. Frente a esto, proponen soluciones para reducir este problema, incluyendo el traspaso de las partes no utilizadas a los períodos subsecuentes, la prevención de las importaciones a aranceles fuera de la cuota hasta que las cuotas sean efectivamente llenadas, y un control más estricto. Otros dicen que el uso incompleto de las cuotas normalmente es causado por condiciones de oferta y demanda, por lo que no debería ser considerado un problema.

En el Anteproyecto se propone, entre otras medidas, la ampliación de los volúmenes al 10% del consumo interno (6,6% para los países en desarrollo) en un plazo de cinco años (10 años para los países en desarrollo). Además, se prevé un trato especial y diferenciado al disponer que los países desarrollados concederán un acceso libre de derechos a los productos esenciales de los países en desarrollo. Asimismo, estos países podrían no ampliar los contingentes arancelarios aplicados a los denominados "productos especiales" (productos PE), denominados así por ser considerados

importantes para la seguridad alimentaria, desarrollo rural y seguridad de los medios de subsistencia de los países en desarrollo⁴².

Algunos países quieren que los aranceles dentro de las cuotas vayan a cero, mientras que otros dicen que deben permanecer por encima de cero para reducir la brecha entre los aranceles dentro y fuera de la cuota. Además, está el problema de la administración de las cuotas, ya que mientras unos quieren establecer principios de administración, otros quieren que las cuotas sean rematadas, bajo la consigna que este procedimiento hace más transparente el proceso de adjudicación y permite que las rentas vayan a los gobiernos. El Anteproyecto propone que no haya obligación de reducir los derechos aplicados dentro del contingente, salvo para programas preferenciales libres de aranceles y cuotas, para productos tropicales o destinados a diversificar la producción agrícola; y cuando se utiliza menos del 65% del contingente.

(2) Los métodos propuestos para la liberalización del comercio

Los métodos de reducción más conocidos en torno a los que gira el debate son el de la Ronda Uruguay del GATT y la denominada "fórmula suiza"⁴³. El primer acercamiento se basa en negociar un porcentaje promedio específico de reducción en los aranceles sobre un número específico de años con la flexibilidad de conceder una mínima reducción por productos individuales. Este fue el acercamiento adoptado en la Ronda Uruguay del GATT para las negociaciones agrícolas. En este acercamiento, la tasa de reducción es en general suavizada para los aranceles más altos. La combinación de un promedio y un mínimo de reducción permite a los países la flexibilidad de variar sus reducciones arancelarias en posiciones arancelarias específicas. Esto es lo que ocurrió en la Ronda Uruguay del GATT, donde los países debieron reducir en promedio un

⁴² Para más detalles sobre los compromisos de reducción propuestos, ver el texto del Anteproyecto en el anexo 1.

⁴³ Otras fórmulas propuestas, pero que no están en discusión real se pueden encontrar en Konandreas, Panos (2003), OMC (2003^m) y OMC (2003ⁿ).

36% los aranceles, con un mínimo de 15% por línea arancelaria. Esto permite la coexistencia de algunos recortes mayores y otros menores, e incluso es posible que ninguna línea arancelaria sea reducida en esos porcentajes (OMC^m, 2003: 2).

Por su parte, la "fórmula suiza", propuesta por ese país en la Ronda de Tokio entre 1973-1979, pero a la que Suiza se opone actualmente, supone negociar una brecha mucho más estrecha entre los aranceles más altos y más bajos con un nivel arancelario máximo al final del período de implementación. Este proceso es llamado de "armonización", y utiliza una fórmula matemática que produce un rango final más estrecho desde un conjunto muy amplio de aranceles iniciales, a la vez que se obtiene una tasa final máxima, sin importar cuán alto haya sido el arancel original, y a lo largo de varios períodos iguales, generalmente anuales.

La fórmula suiza puede describirse como $Z = \frac{AX}{A + X}$, donde X es el arancel inicial, Z es la tasa arancelaria resultante al final del período de implementación, y A es el coeficiente y máxima tasa arancelaria final, que se transforma en el principal elemento de negociación entre los miembros, una vez que se ha decidido utilizar este método (OMC^m, 2003: 3)⁴⁴. De hecho, cuanto mayor es el coeficiente negociado, mayor es el promedio arancelario y la desviación estándar resultantes al final del período de implementación.

La consecuencia general de la fórmula suiza es aumentar la diferencia entre el tipo arancelario original y el final a medida que el tipo arancelario original aumenta, lo que indica que las disminuciones son mayores para los tipos arancelarios superiores. Es posible demostrar que con la fórmula suiza se obtienen tasas de reducción porcentual

⁴⁴ La justificación matemática de la fórmula es que a medida que X tiende a infinito, $\frac{X}{A + X}$ tiende a 1, por lo que la tasa resultante al final del período Z es igual al coeficiente negociado A . Véase también OMC (2003ⁿ).

inferiores a las que se obtienen con una reducción lineal independiente del arancel en un determinado conjunto de tipos arancelarios bajos (OMC, 2003ⁿ: 4-6). Además, no sólo reduce el promedio de los aranceles, sino que también reduce la dispersión de las líneas arancelarias, es decir su desviación estándar, por lo que supone una reducción significativa de la progresividad arancelaria.

La elección del método de reducción es relevante en el análisis económico. En efecto, Bureau, Jean - Christophe et al. (2000) sugieren que tanto la U.E. como EE.UU. hubieran obtenido una mayor ganancia en bienestar si se hubiera utilizado la fórmula suiza como método de reducción de los esquemas arancelarios, debido a que ayuda a obtener menor promedio y desviación estándar. Sin embargo, la elección de un procedimiento específico para la reducción arancelaria es menos importante en aquellos países en que, como EE.UU., mantienen estructuras iniciales menos distorsionantes. Bajo el mismo razonamiento, la estructura arancelaria de la U.E. sugiere que para esa entidad la fórmula que sea elegida en las negociaciones tiene más importancia y es objeto de mayor aplicación de recursos de negociación.

En definitiva, la aproximación de la Ronda Uruguay está apoyada por la U.E. y la mayor parte del Este de Europa, Japón, Corea, Noruega, Suiza, países del Sur de Asia, Venezuela, Honduras y Mauricio, entre otros; mientras que la fórmula suiza está apoyada por el Grupo de Cairns y EE.UU., entre otros (Konandreas, Panos, 2003: 1). No obstante, el Anteproyecto propuso un compromiso entre ambas fórmulas, al aplicar el acercamiento de la Ronda Uruguay, pero en bandas, con recortes más importantes a los aranceles más altos, de forma que se tiende a una suerte de fórmula armonizadora.

(3) Salvaguardias

Uno de los problemas de inequidad del ASA es que muchos países en desarrollo no tienen acceso a instrumentos de salvaguardia eficaces. Las disposiciones de salvaguardia especial para productos agropecuarios sólo están disponibles para unos

pocos, porque estas medidas estaban reservadas a los países que emprendieron el proceso de establecimiento de aranceles. En cambio, cerca del 80% de los artículos sujetos a aranceles en los países de la OCDE están cubiertos por las disposiciones de salvaguardia especial. Además, pocos países en desarrollo tienen los recursos y la capacidad para aplicar medidas de salvaguardia generales, incluso para aportar las pruebas obligatorias de daño (FAO, 2003, 5)

Las ideas principales esgrimidas varían entre mantener la salvaguardia, tal cual como existe actualmente; abolirla; agregar una salvaguardia adicional para tratar con los problemas de los productos estacionales y perecederos (Corea); establecer un mecanismo de derechos compensatorios para los países en desarrollo frente a las importaciones subsidiadas de los países desarrollados; y permitir a los países en desarrollo usar la salvaguardia especial para todos los productos. Sobre este último aspecto, varios países afines al Grupo de Cairns quieren reemplazar la salvaguardia especial agrícola por un nuevo mecanismo que se aplicaría exclusivamente para los países en desarrollo (IISD, 2003).

El Anteproyecto establece la eliminación de la salvaguardia especial para los países desarrollados en un periodo de cinco o siete años, y el establecimiento de un mecanismo especial de salvaguardia para los países en desarrollo.

b) Medidas de apoyo doméstico

(1) El compartimiento ámbar

Las principales diferencias están entre "eliminar" o "reducir sustancialmente" los subsidios en períodos más o menos largos. Unos países abogan por la eliminación de la caja, con lo cual todos los miembros reducirían sus medidas de apoyo a los niveles de mínimos de 5% de la producción agrícola para los países desarrollados y 10% para los países en desarrollo. Otros dicen que esta propuesta va contra el mandato que determina "reducciones sustanciales" y no "eliminación".

En efecto, el Grupo de Cairns, EE.UU., China e India, entre otros, abogan por la virtual eliminación de la caja ámbar, por lo menos para los países desarrollados que excedan sus niveles de mínimos. Las propuestas han deambulado entre la eliminación para los países desarrollados en tres años (propuesta China) o cinco años (propuesta del Grupo de Cairns y Turquía), y la reducción al 5% de la producción en cinco años, más una fecha acordada para su eliminación a ser negociada (propuesta de EE.UU.). El Grupo de Cairns (excepto Canadá) también ha propuesto que los países desarrollados realicen una reducción inicial del 50% (IISD, 2003). En contraste, quienes abogan por la multifuncionalidad mantienen que el mandato de Doha sólo establece reducciones sustanciales en el apoyo de la caja ámbar, y en especial la U.E. propone una reducción del 55%.

Otro conflicto radica en si los límites de la MGA deberían ser totales o específicos para los productos. El desacuerdo es sobre si el sistema actual de reducción de compromisos basado en la MGA total debería ser mantenido, como defienden los amigos de la multifuncionalidad, o si por el contrario las nuevas reducciones deberían ser realizadas en una forma desagregada, específica a los productos, como es propuesto por los países del Grupo de Cairns, excepto Canadá (Ibíd.).

El Anteproyecto de modalidades reduce los niveles consolidados en 60% a lo largo de 5 años (40% para los países en desarrollo en 10 años), pero con techos separados de apoyo para productos específicos, partiendo de los promedios del periodo 1999-2001. En cuanto a las provisiones de mínimos, el nivel de apoyo es reducido desde 5% de la producción agrícola a un 2,5% a lo largo de 5 años para los países desarrollados, manteniendo el 10% para los países en desarrollo.

(2) El compartimiento verde

Muchos países en desarrollo consideran que si bien los programas de la caja verde pueden parecer no distorsionantes del comercio, el efecto acumulado de grandes

cantidades de gasto sí distorsiona el comercio. Otros dicen que la caja verde no es lo suficientemente flexible para cubrir las preocupaciones no comerciales de los países en desarrollo. Por su parte, la U.E., Japón, Corea, Noruega, Suiza y Mauricio, entre otros "amigos de la multifuncionalidad", y economías en transición, han reclamado una mayor flexibilidad para atender sus preocupaciones no comerciales, incluyendo la seguridad alimentaria y el desarrollo rural (IISD, 2003).

El Anteproyecto establece que la caja verde sería mantenida, pero con algunas posibles correcciones, tales como agregar períodos de referencia fijos, endurecer las reglas sobre criterios de compensación, y permitir las compensaciones para cubrir los costos de proteger el bienestar animal.

• (3) El compartimiento azul

El compartimiento azul está cuestionado por algunos que reclaman que sea eliminado, mientras que otros lo defienden porque sostienen que distorsionan menos el comercio que las medidas establecidas en la caja ámbar. Los liberalizadores (Grupo de Cairns y afines, y EE.UU.) quieren que los pagos parcialmente desconectados de la producción salgan de la caja azul hacia la caja ámbar. Ellos sostienen que tales medidas son distorsionantes del comercio, y que su presencia dentro de la caja azul ha sobrevivido más allá de su utilidad. En contraposición, la U.E., Japón y Suiza ven a la caja azul como un instrumento útil para salir de los subsidios distorsionantes del comercio, y argumentan que es necesaria para permitir que la reforma pueda ser continuada en sus países (IISD, 2003).

El Anteproyecto propone que los pagos estén sujetos a un límite máximo y se consoliden en ese nivel. Luego, o bien se reducirían a la mitad en un período de cinco años (al 33% durante 10 años para los países en desarrollo), o se incluirían en el compartimiento ámbar, es decir, sumarían dentro de la MGA Total. A los países en desarrollo, se les permitiría postergar la inclusión hasta el quinto año.

c) Subsidios a las exportaciones

Varios países en desarrollo se quejan que las reglas son desiguales, en particular porque permiten a algunos países continuar realizando grandes gastos en subsidios a las exportaciones, mientras que los países en desarrollo no pueden, tanto porque carecen de los fondos necesarios, como porque sólo aquellos países que originalmente subsidiaban las exportaciones durante la Ronda Uruguay del GATT pueden continuar subsidiando, de acuerdo al marco legal vigente.

Existen varias posiciones disímiles entre los países en desarrollo. Los países del ASEAN e India proponen eliminar todos los subsidios a las exportaciones en los países desarrollados, pero reclaman que a los países en desarrollo se les permita mantenerlos para propósitos específicos. Por su parte, algunos países reclaman poder mantener altas barreras arancelarias de forma de proteger a sus granjeros, a lo que otros responden que esto les perjudicaría, al dificultar las exportaciones entre los propios países en desarrollo.

El Grupo de Cairns y otros países afines quieren eliminar los subsidios a las exportaciones en un plazo de tres años, con una reducción o "pago" inicial del 50%. EE.UU. propone un periodo de cinco años, pero sin un pago inicial. Mientras, la U.E. sugiere una reducción de los subsidios a las exportaciones de 45%, y eventualmente su eliminación para ciertos productos de particular interés de los países en desarrollo, siempre que no existan por parte de los demás miembros, en especial EE.UU., otras formas de subsidios, incluidos los créditos a las exportaciones y pagos por deficiencia (IISD, 2003).

Las propuestas en la fase de modalidades fueron variadas para los subsidios agrícolas:

- 1) Reducción inmediata de 50% como un pago inicial, y luego una reducción a lo largo de 3 años hasta cero para los países desarrollados, y de 6 años para los países en desarrollo;
- 2) Una propuesta similar pero sin pago inicial;
- 3) Reducción a cero en 5 años;
- 4) Eliminación no incluida ni excluida, dependiendo de lo que ocurra en otras áreas, incluidos los créditos a las exportaciones y el apoyo doméstico;
- 5) Modulación, que permitiría moderar los recortes para algunos productos, compensando con recortes más importantes en otros.

El Anteproyecto propuso que los subsidios a las exportaciones fueran eliminados a dos velocidades: en 5 años para un conjunto de productos (10 años para los países en desarrollo); y nueve años para el resto (12 años para los países en desarrollo).

d) Dificultades que presentan otros temas de la negociación

En los últimos años, los países desarrollados han introducido nuevos temas de negociación, los cuales tienden a complejizar las negociaciones y despiertan temores sobre el auge de una suerte de nuevo proteccionismo. El riesgo es que estas iniciativas que impulsan acuerdos de nueva generación sobre preocupaciones no comerciales, estándares internacionales, indicaciones geográficas, propiedad intelectual, medidas sanitarias y fitosanitarias, competencia y medio ambiente, entre otros, se transformen en nuevas formas de proteccionismo. En especial, el temor es que estos acuerdos supongan cargas inalcanzables para los países en desarrollo, de forma que su aplicación en la práctica sea asimétrica en favor de los países desarrollados, y se constituyan en barreras no arancelarias al comercio. Sigue un recuento de los principales temas de debate que se intentan introducir en el sistema multilateral.

(1) Preocupaciones no comerciales – multifuncionalidad

El futuro de las disciplinas de apoyo doméstico está atado al carácter que se les otorgue a las preocupaciones no comerciales, que son parte de las negociaciones agrícolas. En efecto, la seguridad alimentaria y el medio ambiente están específicamente mencionados en el Acuerdo de la Ronda Uruguay, y algunos países desarrollados desean expandir este concepto para incluir el desarrollo rural y el bienestar animal. En especial la U.E., entre otros, querría ver la multifuncionalidad de la agricultura reconocida, y que se le permita atender estos objetivos mediante el uso de medidas de apoyo conectadas con la producción (Matthews, Alan, 2001: 86).

La propuesta de la U.E. argumenta que la "multifuncionalidad" es un concepto distinto de las "preocupaciones no comerciales" y que de hecho es un subgrupo dentro de ese concepto más general. Por ello, la preservación de la multifuncionalidad es tan sólo una de las preocupaciones no comerciales que deberían ser incluidas en cualquier enmienda del ASA. El corazón del argumento europeo, soportado por un abundante bagaje teórico⁴⁵, es que debería permitírsele retener sus actuales MAD, si ellas permiten cumplir con otros objetivos sociales, como son, por ejemplo, la preservación del medio ambiente y la viabilidad de las áreas rurales (Smith, Fiona, 2000: 710).

La distinción esencial entre "multifuncionalidad" y "preocupaciones no comerciales" es que aquellos que abogan por el uso del término anterior están argumentando por la retención de un régimen separado para los productos agrícolas que preservan algún nivel de apoyo, mientras que aquellos que argumentan que las "preocupaciones no comerciales" es el término más adecuado, están buscando una eventual amalgamación de las reglas sobre bienes agrícolas y manufacturados (Ibíd.: 710).

⁴⁵ Para un cuestionamiento consistente de los argumentos de la U.E., véase por ejemplo Harvey, David, 2003; Blanford, David y Fulponi, Linda, 1999; Paarlberg, Philip; Bredahl, Maury y Lee, John, s/d; y Vatn, Arild, 2002.

Por el contrario, la inclusión de nuevos asuntos en la agenda comercial es considerada por muchos países en desarrollo como no deseable debido a que distraería mucha atención del tema clave del acceso al mercado. Sin embargo, hay quienes sostienen que su inclusión les daría la ventaja de que un mayor número de grupos de presión (ONGs) en la OCDE tomarían parte en las rondas, ayudando así a contrabalancear aquellas fuerzas que favorecen la protección agrícola. Asimismo, mejores reglas en algunos de estos nuevos asuntos podrían reducir el riesgo de que las medidas para liberalizar el comercio agrícola sean hechas inefectivas por las medidas de apoyo domésticas y barreras técnicas al comercio. En particular, algunos autores sostienen que es necesario tratar nuevos temas tales como los servicios en relación con la agricultura, los aspectos del Acuerdo sobre MSF, la influencia de las entidades comerciales estatales, los estándares técnicos y ambientales, entre otros (Anderson, Kym et al., 2001: 205 - 206). La inclusión de estos temas tendería a contemplar a los consumidores en los países de altos ingresos que se preocupan sobre la obtención de la seguridad alimentaria, en particular el contenido nutricional de los alimentos (contribución a la salud) y su calidad (contribución al placer), así como otros grupos que se preocupan por el impacto de los métodos de producción sobre el medioambiente, y de asuntos éticos tales como el bienestar animal.

Quienes defienden estas preocupaciones, sostienen que con imperfecta información, la inhabilidad del comprador de distinguir la presencia o no de la "seguridad alimentaria" antes de la compra, puede justificar la intervención del gobierno para asegurar al consumidor cierto estándar de seguridad. Similarmente, en el caso de los bienes medioambientales, debido frecuentemente a la no exclusividad y a la falta de derechos de propiedad bien definidos, los mercados pueden no existir y los gobiernos son llamados a jugar un papel importante. Además, la función de utilidad de una persona puede contener también argumentos éticos, tales como preservar el medioambiente

para las futuras generaciones o asegurar el bienestar de los animales de granja. La dificultad es que estos valores éticos o morales pueden tener nada que ver con decisiones de consumo, por lo que pueden no estar representadas en el espacio de productos (Blanford, David y Fulponi, Linda, 1999: 410-411).

Por otra parte, el bienestar animal en la agricultura se refiere a los principios humanos en el cuidado y uso de los animales. Una particularidad de los animales de granja es que son creados por los humanos para satisfacer necesidades humanas, pero esto trae ciertas obligaciones en su cuidado. En particular, el cuidado de los animales está frecuentemente perjudicado por los métodos modernos de la agricultura intensiva, que determinan que los animales estén confinados y tengan limitado su espacio de vida y movimientos (Ibíd.: 411).

A estas preocupaciones, se agrega el debate sobre los animales genéticamente modificados. De hecho, el uso de los organismos genéticamente modificados frecuentemente cruza todos los límites éticos, morales y económicos. Por ejemplo, las gallinas congénitamente ciegas son extremadamente eficientes porque requieren 25% menos de alimentos y producen aproximadamente 30% más de huevos que una gallina de granja normal. Es evidente en estos casos que no es necesario que los animales tengan acceso a la luz, pero su propia creación genera debates de carácter ético, que van más allá de las teorías del comercio internacional o de las relaciones internacionales. Para algunos, estos organismos afectan la seguridad alimentaria, mientras que para otros tienen implicancias medioambientales o éticas.

En un mercado perfectamente competitivo de bienes privados, la satisfacción de objetivos de salud o placer puede ser alcanzada mediante un óptimo de bienestar de Pareto a través del mercado. Pero como se analizó anteriormente, los mercados pueden estar caracterizados por algún grado de imperfección y la intervención del gobierno puede ser necesaria para restaurar la optimalidad. Sin embargo, no hay razón

general para suponer que el subsidio otorgado a cualquier nivel de producto agrícola genera una oferta requerida o deseable de productos del bienestar. De hecho, hay buenas razones para suponer que un subsidio dado a la producción agrícola puede resultar en una producción que compite con la provisión de bienes del bienestar, más que complementarla. Es más, no existe justificación general para pagar la producción como un pago por la multifuncionalidad, e incluso existen razones para suponer que estos pagos pueden realmente reducir el desempeño de la multifuncionalidad de la agricultura (Harvey, David, 2003: 714).

La conexión de todo esto con el comercio internacional es que mientras haya estándares diferentes entre distintos países, por la razón que sea, las importaciones enfrentan restricciones al comercio, que se tornan justificables desde el punto de vista de que son necesarias, tanto para evitar las desventajas que enfrentarían los productores domésticos sujetos a estándares más altos, como para asegurar a los consumidores sobre las características de los productos⁴⁶. Aunque la aplicación de estándares más altos sobre las importaciones podría estar justificada desde el punto de vista de la seguridad alimentaria o el bienestar animal, también podría llevar a la implantación de barreras no arancelarias al comercio y a exacerbar el proteccionismo. El reto es distinguir las regulaciones públicas que contribuyen al bienestar nacional o global, de aquellas que en realidad desvían las acciones del gobierno en favor de los grupos que buscan incrementar sus rentas (Ibíd.: 418).

⁴⁶ El potencial impacto de los diferentes estándares entre países puede ser visto en las disputas entre EE.UU. y la U.E. en la OMC. La U.E. prohibió el uso de hormonas de crecimiento bobinas porque consideraba que tenía efectos negativos sobre la salud humana, pero EE.UU. no encontró soporte científico para este reclamo. Un panel del GATT decidió que a menos que se encontrara mayor evidencia científica, la U.E. tendría que rescindir la prohibición para la importación y pagar compensaciones a los productores foráneos. En otro caso, el del atún, EE.UU. argumentó que ciertos países estaban usando métodos de pesca que resultaban en una muerte innecesaria de grandes números de delfines, y que por lo tanto, tenía que prohibir las importaciones de atún que no cumplieran con las normas estadounidenses. En 1991, un panel del GATT decidió que ese país no podía prohibir las importaciones por razones medioambientales fuera de su territorio, que debía eliminar las restricciones, y pagar compensaciones a los países afectados. El panel también decidió que EE.UU. tenía el derecho de etiquetar sus productos domésticos seguros para los delfines, otorgando así a los consumidores el derecho de la elección en la compra (Blanford, David y Fulponi, Linda, 1999: 419).

A pesar del debate actual, los acuerdos de la OMC manejan estándares exclusivamente sobre productos o procesos que dejan trazas físicas, por lo que no enfrentan los factores que pueden dejar efectos no tangibles sobre el producto, como el bienestar animal o la seguridad alimentaria. Por ello, el reclamo de la inclusión de estos temas constituye una de las principales armas que los países desarrollados esgrimen frente a la exigencia de los países liberalizadores de reformar decisivamente las áreas tradicionalmente contenciosas. Lo cierto es que su inclusión representa un serio riesgo de inequidad de los acuerdos, si en base a ellos los agricultores en los países desarrollados son beneficiados por apoyos legalizados en la OMC, que no serían pensables en el mundo en desarrollo.

• (2) *Los estándares internacionales*

Otra área de preocupación para los países en desarrollo se refiere a las cargas y barreras asociadas con la aplicación de los acuerdos sobre barreras técnicas al comercio y MSF. Estos acuerdos reconocen que los países tienen el derecho soberano de introducir las medidas que consideren necesarias para proteger la vida humana, animal y vegetal. No obstante, estas medidas no pueden ser aplicadas en forma arbitraria, injustificable y/o discriminatoria. Sin embargo, los casos del atún/delfines, el uso de hormonas, y las preocupaciones sobre los organismos genéticamente modificados, inducen a preguntarse sobre la legitimidad de muchas de las medidas que los Estados establecen basándose en estos argumentos, a la vez que también alarman a ambientalistas y organizaciones no gubernamentales.

Varios autores consideran que existe una tendencia en los estándares internacionales, particularmente el Codex Alimentarius en la seguridad alimentaria y el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual (TRIPS), de ser dominados por las agendas políticas de los países desarrollados, independientemente de las diferencias en las circunstancias nacionales y las capacidades del mundo en desarrollo. Así, los intereses

organizados en los países ricos presionan por estándares legales complejos, costosos y rígidos en la OMC, de forma de cumplir con sus aspiraciones proteccionistas. El problema es que desde el punto de vista económico, la armonización de estándares puede tanto comprometer el principio de la ventaja comparativa, como ignorar el hecho que las políticas e instituciones difieren de acuerdo a las diferencias en circunstancias. La imposición de regulaciones que incrementan los costos más allá de la productividad nacional, podría comprometer las exportaciones intensivas en trabajo de los países en desarrollo, de la misma forma que cualquier acción antidumping lo haría (Véase por ejemplo Razeen, Sally, 2003^b).

Con respecto a este tema un ejemplo basta. De acuerdo con un estudio del Banco Mundial, se estima que una norma estricta de la U.E. que sólo permite un total de 4 ppb de aflatoxinas en los cereales, frutos secos y nueces para el consumo humano directo, reduce las exportaciones africanas de estos productos en un 64%, es decir, en USD 670 millones, a diferencia de la norma menos severa que acepta un nivel de 15 ppb establecida por el Codex Alimentarius. En comparación con la norma del Codex, se estima que la U.E. reduce anualmente las muertes por cáncer asociado a la ingestión de aflatoxinas en tan sólo 1,4 por cada mil millones de habitantes (FAO, 2003, 14). Por esto, muchos países en desarrollo argumentan que los países desarrollados presionan por estándares internacionales más estrictos porque les sirven a sus intereses proteccionistas. Los acuerdos de reconocimiento mutuo entre los países desarrollados son también efectivamente vistos como barreras para la importación desde terceros países, fundamentalmente los del mundo en desarrollo (Laird, Sam, 2002:43-44).

(3) Las indicaciones geográficas

Otro tema que está rondando las negociaciones directamente bajo el pilar de acceso a mercados, es la propuesta de la U.E. sobre la creación de un registro de indicaciones geográficas agrícolas para ser incluido dentro del ASA, una sugerencia que muchos

socios comerciales rechazan fuertemente (IISD, 2003). No obstante, varios países en desarrollo apoyan esta propuesta, en general alentados por la protección que les daría a ciertos productos muy específicos de especial interés para esas economías poco diversificadas. La contracara de esto es que miles de indicaciones geográficas europeas no podrían ser usadas en el resto del mundo.

A pesar de estas disquisiciones, y seguramente frente a la falta de acuerdo, el Anteproyecto simplemente establece que las preocupaciones no comerciales y otros asuntos de acceso a mercados deben seguir bajo estudio.

(4) Los temas de Singapur

Los Ministros de Comercio decidieron en la Conferencia de Singapur (1996) establecer tres nuevos Grupos de Trabajo: sobre comercio e inversiones, sobre política de competencia y sobre transparencia de la contratación pública. Las tareas de los grupos de trabajo eran analíticas y exploratorias. No negociarían normas ni compromisos nuevos sin una clara decisión adoptada por consenso. También encomendaron al Consejo del Comercio de Mercancías de la OMC que estudiara posibles formas de simplificar los procedimientos comerciales, cuestión denominada "facilitación del comercio". Como fue la Conferencia de Singapur la que puso en marcha la labor relativa a esos cuatro temas, se les llama a menudo "los temas de Singapur".

La justificación para la negociación de estos temas está en el convencimiento de que existe una estrecha relación entre el comercio, las inversiones y la política de competencia, así como que los sistemas de contratación pública, que deben ser transparentes y no discriminatorios, y deben propender a la reducción de la burocracia y los obstáculos que presenta la distribución de los contratos. Finalmente, una vez derribados los obstáculos formales al comercio, adquieren mayor importancia cuestiones tales como, por ejemplo, que las empresas tienen que poder adquirir información sobre las reglamentaciones de otros países en materia de importación y

exportación y sobre la manera de aplicar los procedimientos aduaneros. Existen dos maneras de "facilitar" el comercio, que son disminuir el papeleo en el punto de entrada de las mercancías y proporcionar un acceso más fácil a ese tipo de información.

La U.E. ha sido la más acorde defensora del tratamiento de estos cuatro temas en su totalidad dentro de las negociaciones de la OMC, pero varios países en desarrollo alegan que no tienen la suficiente preparación técnica para abordar estos temas, y más bien consideran que si la U.E. quiere obtener ventajas de estos temas, debe "pagar" su inclusión mediante concesiones en los temas clave del comercio agrícola. Esta posición es fuertemente contestada por la U.E., que considera que no debe pagar por estos temas, y atribuye a la falta de flexibilidad de los países en desarrollo como una de las principales razones del fracaso de Cancún⁴⁷.

Últimamente, ante la falta de consenso, la U.E. propone acuerdos plurilaterales para los temas de Singapur, con lo cual la OMC perdería peso. Sin embargo, el Presidente del Consejo General, el Embajador Carlos Pérez del Castillo, dice "no ver ambiente para ello" y que "los países en desarrollo no van a aceptarlo por razones que trascienden a los propios temas de Singapur, porque mañana podrían plantearse ese tipo de acuerdos para otros asuntos polémicos como las indicaciones geográficas"⁴⁸.

3. Los Diversos Grupos enfrentados

a) Países en desarrollo vs. países en desarrollo

Los países en desarrollo no necesariamente tienen intereses comunes en las negociaciones. Por lo menos pueden ser identificados cinco agrupamientos diferentes, a saber (Matthews, Alan, 2001:76):

⁴⁷ Para conocer la posición europea luego de Cancún, ver European Commission (2003^a) y European Commission (2003^b).

⁴⁸ Declaraciones recogidas por el "Diario el País", Montevideo, 19 de diciembre de 2003, versión digital en www.diarioelpais.com.

- Los mayores exportadores agrícolas: Argentina, Brasil, Tailandia y otros países en desarrollo miembros del Grupo de Cairns;
- Grandes países de bajos ingresos cercanos a la autosuficiencia: India;
- Grandes y medianos importadores netos de alimentos: Egipto, Kenia y Pakistán;
- Pequeños Estados insulares, que también pertenecen al grupo de los importadores netos de alimentos, muchos de los cuales, sino todos, se benefician de acuerdos de comercio preferencial: Mauricio y Jamaica; y
- Países menos desarrollados, también importadores netos de alimentos.

En total, existen 64 países en desarrollo importadores netos de alimentos, de los cuales 48 están designados por las Naciones Unidas como los menos desarrollados y 16 son países en desarrollo de bajo o mediano ingreso (Freeman, Fran et. Al, 2000: 10).

Importadores y exportadores de alimentos, productores mayores o menores de alimentos, son afectados en forma diferente por la liberalización del comercio, la introducción de disciplinas y el acotamiento de las políticas de apoyo, y es de esperarse que persigan agendas diferentes. Más aún, frecuentemente los países en desarrollo deben equilibrar los intereses en conflicto de sus propios sectores exportadores e importadores al decidir sus intereses estratégicos en las negociaciones, (Matthews, Alan, 2001:76).

Pero también los países en desarrollo suelen tener algunos asuntos que les son comunes. Estos incluyen preocupaciones sobre la seguridad alimentaria, la generación de ingresos gubernamentales y el desarrollo de sus potenciales agrícolas e industriales. Frecuentemente los esfuerzos para obtener algunos de estos objetivos está en conflicto con los otros. Por ejemplo, establecer impuestos sobre las exportaciones con propósitos recaudatorios puede reducir la producción agrícola y la seguridad alimentaria (Freeman, Fran et. Al, 2000: 6).

Sumner, Daniel (2000), en base a los ejemplos del mercado de granos en la U.E., el arroz en Corea del Sur y el azúcar en los EE.UU., afirma, coincidentemente con otros autores, que los países exportadores obtendrían sustanciales beneficios al concentrar sus recursos escasos en disciplinar las medidas de frontera de los países desarrollados, incluso si no se disciplinaran en nada las MAD. Sin embargo, Matthews, Alan, (2001: 84) encuentra que los países en desarrollo son menos entusiastas en conceder a cambio mayores rebajas de sus aranceles agrícolas, a pesar de las conclusiones de varios modelos de simulación que sugieren que ese es el camino aconsejable para lograr ganancias significativas de bienestar.

Se desprende de esta contradicción, que la posición de muchos de estos países es de solicitar un tratamiento asimétrico, lo cual si bien es aceptado en general por los países desarrollados y está contemplado en la OMC bajo el título de "trato especial y diferenciado", sigue siendo una idea difícil de vender a europeos y norteamericanos, al menos en la amplitud que proponen.

Entre los países en desarrollo que podrían no beneficiarse de la liberalización agrícola y que se resisten a ella, se incluyen aquellos que dependen fuertemente de los acuerdos de acceso preferencial a mercados desarrollados con precios apoyados, que les representa las mayores fuentes de ganancias y de exportaciones agrícolas, y países que son netos importadores agrícolas (Freeman, Fran et. Al, 2000: 11).

En efecto, en contraposición a los países que abogan por eliminar los subsidios a las exportaciones, en especial los del Grupo de Cairns, existen algunos países importadores que consideran que se benefician de los subsidios a las exportaciones porque les permite acceder a importaciones más baratas. Sin embargo, estos beneficios son relativizados por varios autores, dado que el mayor usuario, la U.E., los instrumenta como subsidios variables. Es decir, los subsidios a las exportaciones son mayores cuando los precios mundiales son más bajos y desaparecen cuando los

precios de los alimentos son altos, vale decir, cuando los países importadores de alimentos tienen la mayor necesidad de apoyo (Matthews, Alan, 2001: 85). En este sentido, la FAO (2003, Nro. 1) argumenta que aunque a corto plazo las subvenciones internas y a la exportación tienden a reducir la factura de importación de alimentos de los países importadores, a largo plazo las importaciones subvencionadas acaban por desincentivar la inversión en la producción de alimentos en los países importadores que no conceden subvenciones. Ello también puede llevar a los gobiernos de dichos países a desatender su sector agrícola nacional. En este punto, vale notar la reflexión de Freeman, Fran et. Al (2000: 39) quien recuerda que los países importadores agrícolas, casi por definición, tienen ventajas comparativas en actividades no agrícolas y podrían ser más beneficiados por una liberalización del comercio más general, que sólo la basada en el sector agrícola por sí solo.

En el segundo caso, algunos países desarrollados proveen acceso preferencial a sus mercados, en particular para productos tales como azúcar, banano y carne⁴⁹, provenientes de países en desarrollo (Ibíd.: 4). Varios de los países en desarrollo receptores de acceso preferencial tienen economías basadas en apenas unas pocas actividades económicas principales, frecuentemente productos preferenciales, turismo, textiles y otras formas de manufacturas livianas. Las preferencias perpetúan la situación de poca diversificación de estas economías (Ibíd.: 42), ya que orientan las actividades económicas de los países aparentemente beneficiados hacia los sectores receptores de las preferencias, en detrimento de otros potencialmente redituables. Este mecanismo incrementa también la dependencia de las actividades apoyadas y no enfrenta las mayores áreas de necesidad en los países suplidores (Ibíd.: 4).

⁴⁹ Como ejemplo, en el caso del azúcar, dos acuerdos preferenciales distorsionan el mercado mundial. Ellos son la provisión de acceso preferencial exclusivo al mercado europeo desde los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) e India, y los contingentes arancelarios restrictivos por fuente para las importaciones de azúcar dentro de los EE.UU. (Freeman, Fran et. Al, 2000: 5).

Sin embargo, los países beneficiarios se resisten a la reforma porque consideran que existirían pérdidas inaceptables, en especial para los países pequeños que actualmente concentran sus exportaciones en la U.E. en forma preferencial. Lo mismo se aplica en un menor grado a países suplidores de EE.UU. (Ibíd., 2000: 41). El Embajador Pérez del Castillo cree, sin embargo, que ello constituye una equivocación porque "la erosión de preferencias se da de todas las maneras con los acuerdos bilaterales que se están firmando al margen de la OMC"⁵⁰.

Sería una forma más efectiva de ayudar a estas economías el reorientar la ayuda sin utilizar mecanismos distorsionantes del comercio (Freeman, Fran et. Al, 2000: 43–44). Además, existe la posibilidad de que los países que proveen acceso preferencial, eliminen en el futuro estas preferencias y permitan la competencia desde otros suplidores, pero manteniendo los mismos límites en el total de sus importaciones. Tales cambios podrían reducir los ingresos en los países que inicialmente tenían acceso preferencial, pero a la vez incrementaría los ingresos en otros países suplidores en mayor medida, con lo que se incrementaría el ingreso mundial agregado (Ibíd., 2000: 41). Sin embargo, esto obligaría a estudiar posibles mecanismos de compensación a los que salen perdiendo por los ajustes en el corto plazo.

Por su parte, algunos países en desarrollo parecen estar dispuestos a agrandar el compartimiento verde para exceptuar los subsidios domésticos destinados a promover la seguridad alimentaria, desarrollo rural y otras preocupaciones no comerciales. Países como Brasil se oponen a esta visión, al considerar que este escenario hace las reglas multilaterales más fragmentadas y débiles, y sólo beneficia a los más fuertes (Matthews, Alan, 2001: 86).

⁵⁰ Declaraciones recogidas por el "Diario el País", Montevideo, 19 de diciembre de 2003, versión digital en www.diarioelpais.com.

Otro tema a considerar es el peso del argumento de la seguridad alimentaria para ciertos países. Las políticas agrícolas basadas en la seguridad alimentaria tienen predominio en los países del Sur de Asia, porque allí la densidad de población es generalmente alta, la pobreza es considerable en algunas regiones y existe una historia de inundaciones regionales periódicas y escasez de alimentos. En el lado de la importación, la percepción es que la seguridad alimentaria es sinónimo de fuerte autosuficiencia, lo que explica la imposición de altos aranceles y restricciones cuantitativas extensivas sobre importaciones de cultivos esenciales, como forma de estimular la sustitución a las importaciones. En el lado de la exportación, son aplicados controles extensivos, fundamentalmente para cultivos tales como arroz y trigo, de forma de mantener los precios domésticos por debajo de los precios mundiales (Freeman, Fran et. Al, 2000: 19).

Por el contrario, los países en desarrollo del Sureste de Asia se muestran más favorables a la apertura del comercio agrícola y han adoptado políticas consecuentes, con lo que parecen haberse apartado de la defensa a ultranza del argumento de la seguridad alimentaria. Algo similar ocurre con África, y en especial en los países Subsaharianos, donde se ha dado una fuerte liberalización en los años 90'. Estos cambios en general han estado motivados por las políticas de los organismos financieros internacionales, en especial el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Ibíd.: 20-22).

En América Latina, el proceso de liberalización agrícola tuvo su mayor empuje a finales de los años 80'. Sin embargo, existen importantes diferencias entre los países latinoamericanos, con una mayor liberalización en países como Chile y Argentina, y menor en algunos países pequeños del Caribe. Por su parte, las exportaciones agrícolas están básicamente libres de intervención gubernamental, destacándose los

países latinoamericanos de Grupo de Cairns⁵¹ (Ibíd., 2000: 24). Evidentemente, la seguridad alimentaria en general no tiene prioridad en la agenda negociadora de éstos países agro exportadores.

A las divisiones evidentes entre los países en desarrollo, hay que agregar que muchas misiones nacionales en Ginebra no tienen el personal para atender y seguir el ritmo del gran número de reuniones formales e informales en la OMC, así como tampoco los funcionarios en las capitales nacionales cuentan con el tiempo, o los recursos para analizar los asuntos y formular posiciones negociadoras. No es extraño entonces que las posiciones de estos países tiendan a ser conservadoras, pasivas y reactivas, sólo haciendo concesiones si se encuentran bajo extrema presión de los jugadores más poderosos (Razeen, Sally, 2003^b: 53).

b) El G20 vs. países desarrollados

De cara a la Reunión de Cancún, las ideas del Grupo de Cairns⁵² fueron adoptadas por una alianza eventual que se denominó Grupo de los 20 (G20), integrado por países en desarrollo tan disímiles como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, India, México, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela. Este grupo presentó a principios de septiembre su propuesta de negociación, que se agregó a los varios documentos que ya había presentado el Grupo de Cairns en relación a los temas más importantes sobre accesos a mercados y subsidios. Luego, el texto original se modificó durante la Conferencia Ministerial⁵³. Como era de esperarse, la propuesta del G20 fue mucho más profunda que la negociada por EE.UU. y la U.E. en agosto – Véase sección siguiente -, ya que propuso entre otros asuntos la eliminación de los subsidios a las exportaciones

⁵¹ Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, Colombia, Guatemala, Costa Rica y Bolivia.

⁵² Uruguay se abrió de las propuestas del G20. Tampoco se cuentan Australia y Nueva Zelanda.

⁵³ En el Anexo 1 se encuentran los dos textos disponibles de fechas 4 y 13 de septiembre de 2003.

y la caja azul, a la vez que incorporó elementos de la posición de países como India, mucho más intransigentes en cuanto a aceptar mayores compromisos para los países en vías de desarrollo o la inclusión de nuevos temas en las negociaciones.

Teniendo en cuenta que las negociaciones están dirigidas a lograr "sustanciales reducciones en el apoyo doméstico distorsionante del comercio", el Grupo de Cairns y otros miembros con posiciones similares, ven este mandato como una oportunidad de negociación para todas las categorías de subsidios. Otros miembros, sin embargo, tales como la U.E. y Japón mantienen que el mandato sólo se refiere a las medidas de apoyo distorsionantes notificadas dentro de la caja ámbar. Señalan que los subsidios de la caja verde están explícitamente exceptuados, desde que el mandato de Doha establece que las medidas de apoyo incluidas en esta categoría, por definición, no tienen ninguno, o como mucho mínimo, efecto distorsionante. Sin embargo, el Grupo de Cairns y varios otros países en desarrollo consideran que los pagos de la caja verde, al totalizar la importante suma aproximada de USD 78 mil millones por año, sí distorsionan el comercio, por lo que el criterio para la elegibilidad de los programas debería ser redefinido, y los gastos gubernamentales incluidos en la caja verde deberían ser como mínimo limitados (IISD, 2003).

Por su parte, EE.UU. ha mantenido una posición más lejana con respecto a la del Grupo de Cairns en cuanto a los MAD, ya que ha tendido a restar importancia a las reducciones en la MGA, bajo el supuesto que cualquier conjunto de reglas estrictas sería muy difícil de implementar. Asimismo, ha explotado las ambigüedades de la MGA, por ejemplo, cuando a los granjeros se les concedió unos USD 6 mil millones adicionales en tiempos de bajos precios (1999). Sin embargo, EE.UU. se inclina hacia la eliminación de la caja azul (Josling, Tim y Tangerman, Stefan, 384 - 385).

En cuanto a los subsidios a las exportaciones, la mayoría de los países en desarrollo comparten las visiones del Grupo de Cairns, que aboga por una completa eliminación

de tales subsidios en un período de tiempo debidamente negociado. Argumentan que su uso por un pequeño número de países, al deprimir y desestabilizar precios en los mercados internacionales, reducen los ingresos agrícolas en los demás países exportadores, y dañan la producción local en los países importadores de alimentos (Matthews, Alan, 2001:85).

El Ministro brasileño Celso Amorim, hablando en nombre del grupo G20 durante la Reunión de Cancún, indicaba la necesidad de que el proyecto de documento revisado contuviera un mayor incremento en el acceso a mercados para todos los productos, una expansión de los contingentes arancelarios y la eliminación de las salvaguardias especiales para los países desarrollados. En cuanto a los subsidios a las exportaciones, el Ministro reclamó la eliminación de los mismos en forma inequívoca. Asimismo, sostuvo que la renovación de la cláusula de paz estaba fuera del mandato, lo cual no figuraba en el texto revisado.

c) Restricciones internas en los países desarrollados

No es extraño que uno de los temas más contenciosos sean el tamaño y composición del compartimiento verde. Para la U.E., la caja verde representa una posible solución al conflicto entre satisfacer los imperativos políticos de mantener los ingresos de las granjas y permanecer dentro de los límites de la OMC. Los pagos, quizás como fuentes nacionales dedicadas a recompensar a los granjeros por la multifuncionalidad de la agricultura, podrían ser permitidos aunque no sean completamente consistentes con las definiciones de instrumentos neutrales para el comercio.

El problema es que es posible que la Comisión Europea esté alimentando las expectativas de los granjeros europeos de que la multifuncionalidad pueda ser esgrimida como excusa para incrementar las protecciones de frontera (Josling, Tim y Tangerman, Stefan, 383). A este respecto, la presión política que representan las

protestas violentas de granjeros en las calles de París - pero también en Seúl y otros lugares -, son clara evidencia de las sensibilidades políticas que están en juego.

Por su parte, el FSRIA en EE.UU. del año 2002 determina una serie de condicionantes para las negociaciones y los negociadores (Sumner, 2003: 120-121), a saber:

- 1) Los negociadores cuentan con menores grados de libertad para acordar reducciones en el apoyo doméstico, a cambio de una mayor apertura de mercado o menores subsidios a las exportaciones, en especial si un posible acuerdo en la OMC obligara a reescribir el programa agrícola en ese país;
- 2) Varios países utilizarán mayores recursos de negociación para reducir los subsidios domésticos en EE.UU., en lugar de enfocarse en abrir los mercados de Corea, Japón o la U.E.;
- 3) Algunos países del tercer mundo probablemente perciban que los subsidios agrícolas distorsionantes del comercio son una parte esencial de la política agrícola y serán más propensos a adoptar tales políticas; y
- 4) EE.UU. parece en definitiva encaminarse a mantener sus MAD distorsionantes del comercio en el futuro previsible, con lo cual serán difíciles de encajar dentro de los límites comprometidos en la OMC.

4. Comparación de los textos de negociación

En esta sección se realiza una comparación de los principales textos de negociación presentados durante la Reunión Ministerial de Cancún, a saber: Anteproyecto de Modalidades de 18/3/2003 preparado por el Presidente del Comité de Agricultura de la OMC bajo su responsabilidad; Texto Conjunto U.E. - EEUU de 13/8/2003, que representó un acercamiento entre ambos poderes; Texto Borrador en primera revisión (Draft text) de 24/8/2003, cuya estructura fue base de las negociaciones; y dos Textos del G20 de 4/9/2003 y de 13/9/2003, que representan una de las posiciones más

contendientes frente al acuerdo EEUU - U.E.⁵⁴. Los textos completos se encuentran en el Anexo Nro. 1, editados de forma que sean comparables. El objetivo es identificar aquellos puntos de conflicto que llevaron al fracaso de la reunión de Cancún, y en especial aquellos temas en que no tronzaron los países más proclives al libre comercio.

El acuerdo EE.UU. – U.E. de agosto de 2003, en la visión europea⁵⁵, tuvo como objetivo fijar un punto de partida para las negociaciones de Cancún, mediante la oferta - no cuantificada - de reducciones en todas las formas de subsidios distorsionantes del comercio, ofreciendo además una combinación de reducciones arancelarias y contingentes arancelarios, destinados a promover un incremento sustancial en el acceso a mercados en favor de los países en desarrollo. Al mismo tiempo, este compromiso ofrecía a los países en desarrollo un alto grado de flexibilidad con respecto a la reducción de sus propios subsidios, especialmente aquellos relacionados con el desarrollo rural y la protección contra la apertura disruptiva de sus mercados, en particular para algunos “productos especiales” considerados esenciales para su seguridad alimentaria. La U.E. también indicó su disposición de eliminar los subsidios a las exportaciones de productos de especial interés para los países en desarrollo, oferta que usa frecuentemente para responder a las acusaciones de falta de flexibilidad en cuanto a los subsidios.

Frente a la posición de EE.UU. y la U.E., el G20, adaptó en la Reunión de Cancún su posición inicial, en algunos casos flexibilizándola, y aceptando la estructura del texto borrador y el texto EE.UU. – U.E.. No obstante, mantuvo los principales lineamientos del Grupo de Cairns. En particular, hizo énfasis, al igual que en el Anteproyecto de

⁵⁴ Es necesario aclarar que a lo largo de las negociaciones han existido varias posiciones plasmadas en textos tan importantes como los presentados, por ejemplo, por el Grupo Africano y el propio Grupo de Cairns, pero por razones de extensión y comprensión se entiende pertinente no incluirlos en el presente trabajo.

⁵⁵ Ver European Comisión (2003^a).

Modalidades, en la mayor reducción posible de todos los tipos de subsidios, aranceles y progresividad arancelaria. En este último punto, el G20, coincidiendo con la propuesta del Anteproyecto de Modalidades, defendió un procedimiento para abordar la progresividad arancelaria, mediante la aplicación de un factor mayor de reducción arancelaria sobre los productos procesados finales. El texto EE.UU. – U.E. y el texto borrador son vagos en esta materia.

En cuanto a los procedimientos de reducción arancelaria, todos los textos coinciden en combinar un porcentaje no definido de líneas arancelarias sujetas a una reducción arancelaria determinada, otro porcentaje sujeto a la fórmula suiza, y el resto de productos libres de derechos. Asimismo, todos los textos establecen un máximo de arancel que se puede aplicar a las líneas arancelarias. Coinciden además en establecer una categoría de productos especiales para uso de los países en desarrollo, los cuales se beneficiarían de un trato especial y diferenciado, sujetos a reducción lineal, pero sin establecerse nuevos compromisos con respecto a los contingentes arancelarios.

También coinciden los textos en cuanto al establecimiento de una salvaguardia especial para la agricultura para su utilización por parte de los países en desarrollo. Sin embargo, el texto borrador y el texto EE.UU. – U.E. no establecen ningún compromiso para la eliminación de la salvaguardia especial prevista en el ASA. Por su parte, el G20 flexibilizó su posición inicial que abogaba por la eliminación de la salvaguardia, al incluir en el texto que “las condiciones y plazos para la eliminación de la salvaguardia especial para los países desarrollados serán negociados”.

En cuanto a los contingentes arancelarios, únicamente el Anteproyecto de Modalidades trata detalladamente la materia de los compromisos específicos en cuanto a los volúmenes de los contingentes, y los aranceles dentro y fuera de los mismos. Los demás textos sólo establecen que los contingentes son instrumentos a disposición de los países. Sin embargo, el texto del G20 va algo más allá al proponer una reducción

de los aranceles dentro de las cuotas y una expansión de los contingentes a un porcentaje no especificado del consumo doméstico. Esto representó una flexibilización del G20, si se toma en cuenta que la primera propuesta era reducir a cero los aranceles dentro de la cuota.

Las mayores dificultades, como era de esperarse, se presentan en los compromisos relacionados con los subsidios domésticos y a las exportaciones. En este punto, el G20 propuso inicialmente una primera reducción de no menos de un porcentaje no especificado en las MAD causantes de distorsión del comercio, y una reducción de la MGA por productos específicos. Luego, flexibilizó su posición al aceptar la fórmula basada en la MGA total, como proponían EE.UU. y la U.E., pero indicando que la reducción de la MGA producto específica permanecería bajo negociación.

Por su parte, el texto conjunto y el texto borrador mantienen las medidas de la caja azul, pero mientras proponen que no exceda el 5% del valor total de la producción agropecuaria del periodo 2000-2002, el G20 acepta esta propuesta, pero establece que el porcentaje no excederá el 2,5%, y que posteriormente la ayuda estará sujeta a una reducción lineal anual, y agrega "con vistas a su eliminación". El Anteproyecto de Modalidades, por su parte, opta por el procedimiento de la Ronda Uruguay, reduciendo la MGA Total final consolidada en un 60 % a lo largo de un período de cinco años.

Asimismo, el G20 propuso una fórmula según la cual la suma de la ayuda permitida en el marco de la MGA, la ayuda de la caja azul y el nivel de mínimos en el año 2000 sea reducida en al menos un porcentaje no especificado, resultando en una efectiva reducción, incluyendo una reducción o "pago" inicial no especificado en el primer año de implementación. Esta fórmula se contrapone con la propuesta menos exigente del texto EE.UU. – U.E., que propone que esa suma en el período 2000 – 2002 sea menor que la suma de mínimos, pagos bajo caja azul, y el nivel limitado final MGA en 2004, sin un "pago" inicial.

Todos los textos coinciden en una reducción no especificada del nivel de mínimos, y en no abordar decididamente el tema de la caja verde. Únicamente el texto del G20 establece que las disciplinas al respecto deben ser fortalecidas, lo cual significa una flexibilización de la posición inicial de establecer un límite máximo y/o reducción.

Con respecto a los subsidios a las exportaciones, es el Anteproyecto de Modalidades el que aborda más detalladamente los compromisos de reducción mediante la especificación de fórmulas lineales concretas, tanto para la reducción en los desembolsos presupuestarios, como de las cantidades exportadas. Los compromisos en este caso llevarían a que los desembolsos presupuestarios y las cantidades del conjunto de productos agropecuarios de los países desarrollados que represente no menos del 50 % del nivel final consolidado agregado de desembolsos presupuestarios, se reducirían a cero al comienzo del año 6. El resto de los productos llegarían a cero en el año 10. El texto conjunto, por su parte, sólo establece compromisos para eliminar los subsidios a la exportación para algunos productos de particular interés para los países en vías de desarrollo. El G20 acepta en parte esta tesis en su texto final, pero establece que para el resto de los productos, los miembros se comprometen a reducirlos, con vistas a su eliminación. Esto representa una flexibilización, ya que el texto original contemplaba la eliminación en un periodo no especificado.

Un paso significativo de los textos del G20, el texto conjunto, y el texto borrador frente al Anteproyecto de Modalidades, es que se establecen disciplinas similares para los créditos a la exportación, lo cual zanja una de las principales diferencias entre la U.E. y EE.UU., éste último uno de los mayores usuarios de estos instrumentos. También puede ser muestra de la influencia del acuerdo previo U.E. – EE.UU., plasmado en el texto conjunto.

En definitiva, puede concluirse que el G20 flexibilizó varios aspectos de su posición inicial, pero mantuvo sus objetivos fundamentales de obtener una reducción más que

significativa en los subsidios a las exportaciones y las MAD, a la vez que abordó más decisivamente el tema de la progresividad arancelaria para los países desarrollados. Estas aspiraciones fueron mucho más allá de lo que el texto conjunto de EE.UU. y la U.E. concedió. Sin embargo, también el G20 defiende la aplicación de compromisos mucho menos rígidos para los países en desarrollo, lo cual es objeto de las mayores críticas por parte de los europeos. En este sentido, los compromisos buscados por el G20 están más en sintonía con lo previsto en el Anteproyecto de Modalidades.

Finalmente, el único documento que establece compromisos numéricos concretos es el Anteproyecto de Modalidades, lo cual muestra la cautela con que los jugadores difundieron sus propuestas.

5. Negociaciones post Cancún

El día 24 de octubre del año 2003, se desarrolló la primera consulta sobre el tema agrícola desde la V Reunión Ministerial de Cancún. En la ocasión, varias delegaciones dejaron en claro sus posiciones con respecto a la continuación de las negociaciones con vistas a salvar el proceso de Doha. En este sentido, la mayoría de los países estuvieron de acuerdo en trabajar en base a la estructura del Texto Borrador, pero en líneas generales mantuvieron las posiciones expresadas en los textos analizados en la sección anterior. A continuación, se presentan los comentarios de algunas de las delegaciones participantes⁵⁶:

- La Delegación Argentina, manifestó su opinión de que el MGA se negocie por productos y no en forma global. Considera que no resulta suficiente lo propuesto actualmente en materia de caja verde. Las dificultades que encuentra en el texto Borrador son que: 1) lo considera por debajo del nivel de ambición de Doha; 2)

⁵⁶ Para más detalles, visitar <http://www.ictsd.org/weekly/03-10-30/story1.htm>.

contiene demasiadas ambigüedades en ciertas propuestas; y 3) critica la existencia de cambios de caja sin reducciones específicas de la ayuda interna;

- Brasil - y el G20 en cuyo nombre hizo uso de la palabra -, se encuentra dispuesto a iniciar las negociaciones de inmediato y apoyar el proceso, pero considera que se necesita el esfuerzo conjunto de todos los miembros y espera contribuciones concretas de parte de ellos;
- La Delegación de México, manifestó la necesidad de establecer un tope para la caja verde. Considera imperioso establecer fechas para todos los compromisos y muy particularmente para la eliminación de los subsidios a la exportación. En cuanto a acceso a mercados, México considera que la disposición que su país tendrá a tales efectos, dependerá en gran medida de las reducciones que estén dispuestos a realizar los países que aplican en mayor cuantía MAD y subsidios;
- La U.E. destaca que la Conferencia de Cancún fracasó y defiende los apoyos internos que está aplicando a partir de la reforma de la PAC. Considera que debe existir una diferenciación entre aquellas medidas que resultan distorsionantes del comercio y las que no lo son. En cuanto al planteamiento de colocar topes a la caja verde, le resulta peligroso, ya que podría tener repercusiones adversas sobre las reformas que se llevan a cabo al interior de la Unión en lo referente a la PAC. Asimismo, mantiene su ofrecimiento de eliminar los subsidios a las exportaciones para productos de interés de los países en desarrollo;
- EE.UU. manifestó que es importante mantener el equilibrio entre los tres pilares de la agricultura. Con relación al apoyo doméstico consideró que la reorientación de ayudas de las cajas más distorsionantes a aquellas que lo son menos, es un elemento positivo que debería ser reconocido por todos;

- La Delegación canadiense expresó que los subsidios a las exportaciones no tienen ninguna justificación económica, política o financiera, y deben desaparecer;
- Suiza considera necesario no tocar la caja verde, ya que un movimiento en tal sentido podría perjudicar seriamente los procesos de reforma en curso en los países más proteccionistas;
- Japón considera que las preocupaciones no comerciales no se encuentran suficientemente desarrolladas. Mantiene la necesidad de no limitar las medidas de caja verde, no puede aceptar que se pongan topes en los aranceles y tiene problemas con la expansión de contingentes arancelarios.

Luego, en los últimos contactos realizados los días 15 y 16 de diciembre pasado, los países miembros, reunidos en Consejo General, no lograron un acuerdo sobre una reactivación del ciclo de negociaciones comerciales multilaterales. El Director General de la OMC, Supachai Panichpakdi, estimó, sin embargo, que se hicieron progresos desde el fracaso de la Conferencia Ministerial de Cancún, México. El funcionario recordó que "Nuestro objetivo común, conforme a las instrucciones dadas por los ministros en Cancún, era llegar hoy a dar impulso a las negociaciones", y agregó que "No estamos aún en ese punto, pero no debemos desanimarnos"⁵⁷.

En la misma ocasión, el Embajador Carlos Pérez del Castillo mencionó que el compromiso con la Agenda de Doha y el sistema multilateral del comercio fueron aspectos destacados en la reunión por todos los miembros. Y esto lo considera positivo porque durante las consultas de las semanas anteriores, la fecha del 2004 fue cuestionada por varios miembros. Sin embargo, no vio en la reunión el cierre de la brecha entre las expresiones de flexibilidad y compromiso, y una traducción de estos

⁵⁷ Declaraciones recogidas en el Diario "El Comercio", Quito, 16 de diciembre de 2003.

en nuevas posiciones negociadoras que permitan buscar un piso común o acomodarse a las posiciones de los otros⁵⁸.

Actualmente, la U.E. y EE.UU. tratan de negociar una salida al impasse, según la cual la U.E. aceptaría la eliminación de los subsidios europeos a las exportaciones, pero reclamaría de EE.UU. la reforma de sus prácticas sobre los créditos a la exportación, de la ayuda alimentaria que EE.UU. concede a precios muy bajos a países pobres y la eliminación del subsidio al algodón. Las últimas noticias indican que ambos poderes mantienen al menos en el discurso su intención de no dejar a que termine el año 2004 sin un acuerdo en la OMC. Incluso EE.UU. se muestra más dispuesto a dejar fuera de las negociaciones la apertura de las inversiones, la competencia e incluso la reglamentación de los mercados públicos⁵⁹.

En el Cuadro Nro. 1, se presenta un resumen de las posiciones tradicionales expresadas en las negociaciones hasta la fecha de algunos de los principales actores⁶⁰.

D. Conexiones con otros procesos de negociación: el ALCA

En diciembre de 1994, los jefes de Estado y de Gobierno de las 34 democracias de la región acordaron en Miami el establecimiento del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con el objetivo de eliminar progresivamente las barreras al comercio y a la inversión a más tardar para el año 2005. El antecedente fue la denominada "Iniciativa de las Américas", lanzada por el Presidente Bush en 1990 (Garay 1997:90).

⁵⁸ Ver "Recapitulación del Presidente: los grupos de negociación pueden reanudar sus trabajos, pero sigue sin haber acuerdo sobre las cuestiones espinosas", en www.wto.org, página visitada en enero de 2004.

⁵⁹ Según el "Diario el País", Montevideo, 12 de enero de 2003, que recoge declaraciones del Secretario norteamericano de Comercio Robert Zoellik. Versión digital en www.diarioelpais.com.

⁶⁰ El Cuadro es una modificación del autor de un cuadro similar de Josling, Tim y Tangerman, Stefan (1999: 382), el cual fue actualizado a los desarrollos más recientes de las negociaciones.

Cuadro Nro. 1: Resumen de las posiciones de los principales actores en la actual Ronda de negociaciones

	Europa	EE.UU.-Canadá	Corea del Sur - Japón	G - 20	Australia-Nueva Zelanda
Acceso al mercado	<p>Modesta reducción de aranceles, pero un cauto tratamiento de sector por sector;</p> <p>Regularizar contingentes arancelarios, pero extendiéndolos cautamente;</p> <p>Mantener salvaguardias.</p>	<p>Aranceles más bajos, pero acercamiento sector por sector;</p> <p>Regularización de la administración y extensión de contingentes arancelarios;</p> <p>Endurecer salvaguardias.</p>	<p>Reducción modesta de aranceles, pero no aceptan la reducción de los picos arancelarios;</p> <p>Menos problemas con administración de contingentes arancelarios;</p> <p>No aceptan expandir los contingentes;</p> <p>Mantener salvaguardias.</p>	<p>Bajar los aranceles y los picos arancelarios;</p> <p>Regularización de la administración y extensión de los contingentes arancelarios;</p> <p>Abordar la progresividad arancelaria;</p> <p>Crear una categoría de "productos especiales" para los países en desarrollo, sujetos a menores compromisos.</p>	<p>Bajar los aranceles y los picos arancelarios;</p> <p>Regularización de la administración y extensión de los contingentes arancelarios;</p> <p>Hacer más severas las salvaguardias.</p>
Competencia de las exportaciones	<p>Mantener los subsidios a las exportaciones cuando es necesario para mantener el mercado doméstico y las participaciones del mercado;</p> <p>Ofrece eliminar subsidios a las exportaciones para productos de particular interés para los países en desarrollo.</p>	<p>Reducir los subsidios a las exportaciones con el objetivo de su abolición;</p> <p>Créditos a las exportaciones sujetos a algunos límites;</p> <p>Imponer límites estrictos a las empresas estatales exportadoras.</p>	<p>Satisfechos con abolir los subsidios a las exportaciones;</p> <p>Ningún incentivo para restringir créditos a las exportaciones;</p>	<p>Abolir los subsidios a las exportaciones lo más pronto posible;</p> <p>Los créditos a las exportaciones necesitan ser restringidos;</p> <p>Defender un trato especial y diferenciado lo más amplio posible.</p>	<p>Abolir los subsidios a las exportaciones lo más pronto posible;</p> <p>Los créditos a las exportaciones necesitan ser restringidos;</p> <p>Se permite la exportación por parte de las empresas estatales comercializadoras con poderes limitados.</p>
Apoyo doméstico	<p>La caja verde debe ser extendida para permitir pagos por la multifuncionalidad;</p> <p>Mantener la caja azul.</p>	<p>La caja verde no debe ser extendida;</p> <p>Abolir la caja azul;</p> <p>Límite de MGA no importante.</p> <p>Cautela al negociar estos temas, en función de la FSRJA.</p>	<p>La caja verde podría ser extendida para incluir la "seguridad alimentaria";</p> <p>No aceptan topes a la caja verde;</p> <p>Los pagos de la caja azul no son de importancia.</p>	<p>Estrechar la caja verde estableciendo un tope;</p> <p>Abolir la caja azul;</p> <p>Estrechar el límite a la medida de apoyo global;</p> <p>Defender un trato especial y diferenciado lo más amplio posible.</p>	<p>Estrechar la caja verde;</p> <p>Abolir la caja azul;</p> <p>Estrechar el límite a la medida de apoyo global.</p>

A los efectos de poder avizorar algunas conclusiones sobre el futuro del ALCA y su relación con la OMC, resulta importante analizar las posiciones de los mayores poderes continentales: EE.UU. y Brasil.

1. EE.UU.

Horlick y Palmer (2001), consideran que el objetivo estratégico internacional clave para EE.UU. es la negociación exitosa del ALCA. La administración norteamericana no estaría dispuesta a ir más allá de los acuerdos colaterales previamente negociados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los cuales requieren simplemente que los países hagan cumplir sus propias leyes y reglamentaciones existentes sobre trabajo y medio ambiente. Por otra parte, EE.UU. considera que negociaciones exitosas en el ALCA entre un gran número de miembros de la OMC estimularán las negociaciones en ese ámbito.

El apoyo a la agricultura, y en general a la disciplina en materia de subsidios no referidos a exportaciones, será lo más difícil de resolver, porque se trata de un problema estructural. Para un país como EE.UU., en que la mayor parte de sus exportaciones se destinan hacia afuera del área del ALCA, no tiene sentido disciplinar los subsidios, sin una disciplina paralela en otros poderes como la U.E., Japón y China.

Uno de los mayores problemas para EE.UU. es su ley de antidumping, que ha sido utilizada en múltiples ocasiones para frenar exportaciones claves como petróleo y acero de México y Venezuela, flores de Colombia, uvas y salmón de Chile, y acero y otros productos de Argentina y Brasil.

Asimismo, para aumentar la presión sobre los negociadores de países clave como Brasil, EE.UU. negocia áreas de libre comercio bilaterales, como por ejemplo con Centroamérica, Chile y Uruguay. Otros elementos de negociación para este país son la

defensa de los derechos de propiedad intelectual y el acceso de servicios, áreas donde mantiene las mayores ventajas competitivas.

2. Brasil

Brasil ha tenido importantes roces con EE.UU., especialmente en el tema del acero por las medidas antidumping, a la vez que ha sido criticado por ese país por no respetar los derechos de propiedad intelectual sobre productos farmacéuticos y agroquímicos. En especial, Brasil considera que las barreras no arancelarias abarcan el 60% de sus exportaciones a EE.UU., particularmente en industrias políticamente sensibles como el acero, textiles, jugo de naranja congelado y azúcar. Sin embargo, está consciente que para convertirse en una economía relevante, debe incrementar su comercio exterior y sus industrias deben tornarse más eficientes, para lo cual deben estar menos protegidas en el mercado local. Por ello, estaría dispuesto a renunciar a esta protección interna, pero siempre sobre la base de reciprocidad (Horlick y Palmer, 2001).

Según Roett (2001), Brasil es visto por EE.UU. como un socio rebelde, debido a que ha rechazado sistemáticamente su liderazgo en los asuntos hemisféricos. Por ejemplo, el Ex - Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Felipe Lampreia declaró en 1999 que Brasil deseaba evitar una dependencia excesiva de ALCA: "Queremos evitar cualquier distorsión, no tenemos que tomar una sola vía", subrayó. Asimismo, el Ex - Presidente Cardoso comentaba que es necesario que el eje del desarrollo se planifique a escala regional y que el uso de los recursos naturales, la integración energética y el transporte deberían hacerse con una perspectiva sudamericana.

De cara a la reunión del ALCA celebrada en Quito en 2002, el principal negociador brasileño, declaró que "entendemos que una parte del tema de subsidios vaya a ser negociada en la OMC, pero entendemos que también debe ser tratado en el ALCA, (...) si EE.UU. quiere que las reglas en inversiones y compras gubernamentales, que están siendo tratadas en la OMC, estén dentro del ALCA, el Mercosur también querrá que

otras reglas que también se tratan en la OMC como agricultura y antidumping sean tratadas (...) Si temas como la agricultura van a estar vinculados a la OMC, entonces tendremos que vincular las negociaciones del ALCA a la OMC”⁶¹.

Es además importante destacar que el Presidente electo Luiz Ignacio Lula da Silva, manifestó no bien fue electo, que su prioridad sería el fortalecimiento del MERCOSUR y desde entonces la política brasileña se ha concentrado en liderar el Grupo 20 en la OMC y en reclamar un ALCA flexible en función del retraso de las negociaciones agrícolas en la OMC. Con este relato sobre la consistente posición brasileña con respecto a las negociaciones agrícolas, se puede afirmar que la apertura agrícola y la eliminación de las distorsiones al comercio son para ese país una política de Estado, que le procura proyectar su liderazgo en el bloque sudamericano, y en lo posible en las negociaciones multilaterales.

3. ¿ALCA ú OMC?

Se desprende de este breve análisis que los procesos del ALCA y la OMC están interrelacionados y muestra de ello es que precisamente ambos están definidos para concluir las negociaciones en el año 2005. Además, el tema agrícola en ambos procesos es clave debido a la alta participación de la agricultura en la economía de los países sudamericanos, especialmente los del Cono Sur. Por su parte, EE.UU. mantiene sus esquemas de subsidios y protección a las importaciones, y espera más bien que estos temas se diluciden a nivel multilateral en la OMC. La falta de progreso en la negociaciones agrícolas en OMC dificultan el avance y el alcance de cualquier proceso hemisférico, lo que no hace sino justificar la política de los EE.UU. de buscar acuerdos bilaterales de libre comercio. De hecho, a partir de la última reunión de Puebla,

⁶¹ Artículos de prensa publicados el 29/10/2002 en los diarios “O Estado de S. Paulo” y “Valor Económico”, conteniendo declaraciones realizadas por el Subsecretario para Asuntos de Integración Económicos y de Comercio Exterior de Itamaraty, Emb. Clodoaldo Hugueney con relación a la Reunión Ministerial del ALCA realizada el 1 de noviembre de 2002 en la ciudad de Quito.

México, del 4 de febrero de 2004, se habla de dos grupos: el Mercosur, menos propenso a transar en el tema agrícola; y el G14, integrado por varios de los demás países de América Latina y el Caribe, más preocupados por cerrar un trato con EE.UU..

Además, países como los andinos tienden a ser altamente proteccionistas en materia agrícola, lo que se contrasta con las pretensiones de los países del Mercosur, fuertes productores del sector. Estados Unidos aprovecha estas diferencias, que no sólo se dan entre los dos principales bloques sudamericanos, sino dentro del mismo Mercosur. Es el caso de Uruguay, que mantiene una política más independiente de la sintonía que parece existir entre Argentina y Brasil en varios temas continentales, en especial a partir de la asunción de los presidentes Kirchner y Lula, y la renovada compatibilidad de los sistemas cambiarios entre ambos países luego del fracaso de la convertibilidad argentina.

Así, las dificultades a nivel de la OMC se trasladan a nivel de las negociaciones hemisféricas, retardándolas e incentivando las salidas bilaterales, enmarcadas en la clásica defensa de los intereses nacionales o reduciendo el alcance de las negociaciones multilaterales. Esta tendencia lleva a reducir el caso de un frente más coherente de aquellos países que buscan la liberalización en el sector agrícola. Muestra de ello es el rápido proceso de deterioro del G20 luego de la reunión de Cancún, que se plasma en la deserción de varios de sus integrantes en los últimos tiempos.

En este sentido, son claras las declaraciones del Presidente del Consejo General de la OMC y también Embajador uruguayo de larga trayectoria, Carlos Pérez del Castillo, quien se preguntaba "¿Cómo puede, por ejemplo, Brasil comprar productos agrícolas no subsidiados a Uruguay si EE.UU. puede ofrecérselos mucho más baratos gracias a los subsidios?", y explica que si no se alcanza un acuerdo en la OMC para el 1 de enero de 2005, tampoco habrá ALCA para entonces. "La agricultura es demasiado importante

para nosotros y mientras sigan sin resolver cuestiones como los subsidios y los apoyos domésticos al sector, no se avanzará en el acceso a mercados"⁶².

Las últimas propuestas del ALCA, teniendo en cuenta el letargo que sufren las negociaciones en la OMC, suponen concentrar el acuerdo hemisférico en la eliminación de los aranceles agrícolas. La propuesta hecha por Brasil supone un ALCA "light" o "reducido" a un conjunto de normas generales sobre libre comercio y solución de controversias, dejando de lado los reclamos sudamericanos sobre la eliminación de los subsidios estadounidenses, pero también dejando para negociaciones ulteriores la pretensión de EE.UU. de negociar temas como compras gubernamentales, servicios y patentes⁶³.

⁶² Declaraciones recogidas por el "Diario el País", Montevideo, 19 de diciembre de 2003, versión digital en www.diarioelpais.com.

⁶³ Ver artículos del diario "El País", Montevideo, 5/11/2003 y 27/10/2003, versión electrónica.