

Cancún, México • Setiembre 2003



la semilla perdida

**alimentos, agricultura
y desarrollo en la
cumbre ministerial de la
Organización Mundial
de Comercio**

CLAES – Centro Latino Americano de Ecología Social
D3E – Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad América Latina



D3e
DESARROLLO
ECONOMÍA
ECOLOGÍA
EQUIDAD



el fracaso de Cancún

RECOPIACIÓN DE DOCUMENTOS Y ANÁLISIS

La quinta conferencia ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC), realizada en Cancún, México, del 10 al 14 de setiembre de 2003, terminó en un fracaso. Allí participaron más de 140 países que no se pusieron de acuerdo sobre cómo avanzar en las normas que regulan el comercio mundial.

Los impactos de ese colapso son muy importantes para América Latina. Por lo tanto es necesario conocer y reflexionar sobre esos acontecimientos. Como contribución a ese esfuerzo presentamos una recopilación de análisis y reportes que fueron preparados por el equipo de CLAES D3E (integrado por Gerardo Evia, Paola Visca y Eduardo Gudynas). La mayor parte de los documentos se publicaron diariamente tanto en los sitios en internet de CLAES - D3E, como en una sección especial del sitio de información iberoamericano “*La Insignia*”. Las fotografías también son de Claes D3E. Asimismo ofrecemos algunos documentos adicionales que sirven como introducción a las relaciones entre desarrollo agropecuario y comercio en América Latina. Se mantiene la redacción original y sólo se corrigieron errores de redacción.

Esta recopilación ofrece los avances y retrocesos de las negociaciones de los gobiernos así como ilustra, día a día, las diferentes propuestas en pugna. En los casos apropiados se ofrecen las fechas de publicación como guía al lector.



Temas recurrentes y objetivos olvidados en el comercio global y la agricultura de América Latina

Las recientes discusiones sobre comercio internacional en América Latina otorgan una enorme importancia a los productos agrícolas y ganaderos. En este contexto, la agropecuaria latinoamericana enfrenta varios desafíos, tanto frente a las negociaciones en marcha en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), como a las consecuencias de la ronda que la Organización Mundial de Comercio (OMC) lanzó en Qatar. La discusión en lugar de simplificarse, cada vez es más compleja y confusa; unos insisten en viejos temas, mientras corren el riesgo de olvidar compromisos básicos con la calidad de vida y la alimentación.

Sin embargo el debate no ha alcanzado el nivel que merece. Posiblemente eso se debe a que en los últimos años se ha difundido la idea que la economía latinoamericana avanza gracias a las telecomunicaciones, el petróleo o los servicios financieros; publicaciones como la revista *América Economía* o el periódico *Gazeta Mercantil* acentúan esa imagen. Pero en realidad es una posición equivocada: el cultivo de la tierra, la cría de ganado y demás actividades rurales, siguen teniendo una gran importancia en nuestro continente. Por un lado, ofrecen el sustento alimentario de millones de personas, generan actividades que involucran directa o indirectamente a más de 120 millones de personas. Por otro lado, siguen siendo importantes desde el punto de vista económico; es del orden del siete por ciento del PIB regional, pero su importancia aumenta cuando se recuerda que nutren a un sector manufacturero y las exportaciones (alcanzando el orden del 20 por ciento).

Nuevos actores bajo nuevas circunstancias

Sin embargo hay que admitir que han tenido lugar muchos cambios en la producción agropecuaria. En primer lugar debe mencionarse la apertura y liberalización del comercio agroalimentario; los gobiernos derrumbaron medidas de protección y alentaron el comercio. En segundo lugar, los gobiernos también abandonaron las políticas de intervención activa en el sector, con sus proyectos de apoyo, subsidios, y asistencias. El propio concepto de “política agropecuaria” desde el Estado fue atacado por economistas tradicionales.

Bajo esas circunstancias no puede sorprender que ocurriera una fuerte transnacionalización agroalimentaria en América Latina, por la cual las empresas extranjeras se convierten en un nuevo actor de relevancia.

De esta manera, los márgenes de acción de los gobiernos están muy acotados, tanto por sus propias posturas de no intervenir, por la carencia de recursos para hacerlo, como por las posiciones que asumen las empresas extranjeras. Hasta ahora las negociaciones comerciales internacionales, especialmente en el marco de la OMC, acentúan todavía más esa tendencia, ya que cualquier intervención estatal podría ser acusada de distorsión sobre el libre comercio.

La producción agropecuaria ha acentuado su perfil exportador, desencadenando que cultivos destinados a la alimentación dentro de cada país perdieran importancia, y aumen-

tarán los rubros de exportación (especialmente oleaginosas, frutas, hortalizas y algunos productos pecuarios). Consecuentemente, todo el sector es cada vez más sensible a los vaivenes del comercio exterior. Los precios internacionales siguen sufriendo amplias fluctuaciones, aunque se mantiene la tendencia a su deterioro, de donde el aumento de las ventas se debe a la continua ampliación de la frontera agropecuaria sobre áreas vírgenes y la intensificación de las zonas ya ocupadas.

También han ocurrido cambios en los actores sociales. Las grandes distancias que antes separaban a un campesino de los Andes del patriciado con sesgo empresarial de las Pampas, se vienen reduciendo en cierto sentido. Es que la crisis agropecuaria ha golpeado duramente a todos, incluyendo a aquellos que en el pasado disfrutaron de éxitos económicos. Propietarios de fincas cafetaleras en América Central, como cultivadores de soja en el oriente boliviano, a los ganaderos argentinos, enfrentan graves problemas de rentabilidad y endeudamiento, y hoy se vislumbran coincidencias en algunos reclamos. Este nuevo reordenamiento de los actores del mundo rural ofrece nuevas oportunidades para estrategias alternativas.

Las circunstancias agropecuarias latinoamericanas también han cambiado, en especial por una diversificación de situaciones. Algunos países son importantes exportadores agropecuarios a nivel mundial, y luchan contra casi todas las medidas de protección o regulación (Argentina, Brasil, Uruguay). Otros son esencialmente importadores, y no ven con malos ojos medidas de salvaguardia para su producción o mercados internos (especialmente Venezuela y Colombia, en alguna medida México). Finalmente, una situación cada vez más común está representada por los que exportan algunos productos, pero deben importar muchos otros (varios países centroamericanos, Bolivia, Perú). A pesar de esta diversidad, la tendencia es preocupante: el continente en su conjunto ha aumentado sus exportaciones agroalimentarias, pero ha incrementado mucho más las importaciones de alimentos; el índice de dependencia

América Latina sufre una creciente transnacionalización de la producción agropecuaria

alimentaria subió de 5,2 en 1986-88 a 11,5 en 1995-97.

Estas diferentes situaciones explican en parte las diferentes posiciones gubernamentales frente al comercio internacional agropecuario, y varios de los debates nacionales. Es cada vez más común la demanda de medidas de protección desde los grupos rurales más empobrecidos o endeudados, mientras los gobiernos reniegan en nombre de la liberalización de cualquier apoyo. En los últimos meses, este tipo de debate está teniendo lugar por lo menos en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay. De la misma manera, también existen varias posiciones entre las organizaciones ciudadanas; por ejemplo, en algunos casos se reclaman subsidios para proteger la producción, pero también hay quienes rechazan cualquier subsidio para así luchar contra la competencia europea; algunos quieren mejores regulaciones internacionales y otros las rechazan.

Proteccionismo y subsidios

Buena parte de la discusión actual gira alrededor de los subsidios y protecciones que muchos de los países desarrollados destinan al sostenimiento de la agricultura en sus países. Estos se manifiestan de diversas formas, ya sea como barreras arancelarias, cuotas subsidios a las exportaciones, apoyos internos a la producción y otras formas indirectas como seguros y créditos a las exportaciones. Estas medidas ocasionan graves distorsiones en el comercio internacional de productos agrícolas, vendiéndolos a bajísimo precio en terceros mercados y, por lo

tanto, compitiendo deslealmente con la producción latinoamericana, mientras que simultáneamente impiden importaciones. En diferentes grados esta situación se observa sobre todo con la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá y Japón.

Sea desde una postura u otra, las protecciones y subsidios que realizan los países desarrollados han centrado los debates. Los países ricos gastaron en el 2000, casi mil millones de dólares por día en subsidios (361.000 millones en el año). A pesar de las promesas de reducirlos, en los hechos han aumentado, usualmente apelando a canalizarlos bajo otros rubros. Algunos productos están fuertemente subvencionados; un claro ejemplo son los lácteos, donde la Unión Europea brinda enormes subsidios a las exportaciones. Otros están fuertemente regulados por cuotas o restricciones sanitarias (por ejemplo la carne vacuna). Muchas de estas medidas están justificadas en términos ambientales o sociales (como ocurre con el uso del concepto de “multifuncionalidad” por los gobiernos

Europeos). Comparando todos los instrumentos disponibles, por ejemplo Argentina no tiene ningún subsidio a la exportación, ni cuotas tarifarias ni salvaguardas especiales; México y Venezuela se encuentran entre los países de la región que más usan esas medidas (por ejemplo, 293 salvaguardas en México, y 76 en Venezuela). Como contracara, la Unión Europea tiene 20 subsidios a la exportación, 87 cuotas tarifarias, y 539 salvaguardas especiales.

Por lo tanto, varios países latinoamericanos centraron sus baterías contra los subsidios, y especialmente contra la Unión Europea. Muchos lo han hecho desde el llamado Grupo de Cairns, que incluye a 18 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay y Uruguay, junto a naciones de África y Asia, y países de altos ingresos como Australia, Nueva Zelanda y Canadá). Sin duda el principal animador del grupo es Australia, y varias de sus posturas reciben apoyo de otros países, incluso con apoyos explícitos de Estados Unidos.

Eduardo Gudynas y Gerardo Evia
Publicado en Tercer Mundo Económico

Diferentes puntos de partida

En las Américas se observan diferentes situaciones frente al comercio internacional agropecuario. Son diferentes puntos de partida que responden a distintas circunstancias de producción, demanda interna y capacidades exportadoras. Esos distintos puntos de partida en buena medida explican las diferentes posiciones de los gobiernos Latinoamericanos en las negociaciones internacionales.

Por un lado, las potencias hemisféricas, Canadá y Estados Unidos, son grandes productores y exportadores globales de productos agropecuarios. Por otro lado, países como Argentina, Brasil, Bolivia y Uruguay son exportadores netos tanto de productos agropecuarios como de productos agroalimentarios elaborados a partir de éstos. Un tercer grupo de países está representado por los exportadores netos de productos agropecuarios primarios, pero que importan agroalimentos procesados (destacándose varios países centroamericanos, Paraguay, Colombia y México). Unos pocos son importadores netos de productos primarios pero exportan agroalimentos procesados (por ejemplo, Cuba), y finalmente hay otras naciones que son importadoras netas tanto de productos primarios como alimentos (varios estados caribeños y Venezuela).

Estas posiciones permiten entender varios aspectos de las negociaciones. Por ejemplo, los grandes exportadores netos de productos primarios y de alimentos procesados se encuentran entre los más interesados en aperturas amplias. Es el caso de Argentina y Brasil, que presionan por liberalizar todavía más todo el comercio hemisférico. En cambio, las naciones importadoras intentan proteger algunos sectores agrícolas nacionales, y en especial la disponibilidad de alimentos (con

situaciones delicadas en Colombia y Venezuela). Estados Unidos discurre por una estrategia doble, busca ampliar sus posibilidades de exportar excedentes pero a la vez condiciona las importaciones de productos procesados (apelando a diversos tipos de trabas), y como Canadá, mantiene fuertes subsidios.

A medida que se suman nuevos estudios sobre los impactos de la liberalización del comercio agropecuario queda en claro una situación también compleja (por ejemplo van Meijl y van Tongeren, 2001). Para los países exportadores netos de productos agrícolas el resultado a nivel nacional puede ser comercialmente positivo en términos de aumentar la producción y lograr venderla; ese es el sueño en las naciones del cono sur. Es posible que ese aumento exportador sea particularmente beneficioso para las agroindustrias y grandes propietarios de tierras; en algunos sectores eso puede aumentar el empleo en la agroindustria. Sin embargo, incluso las empresas agroindustriales de capitales nacionales y parte de los grandes hacendados pueden estar amenazados en tanto podrían ser desplazados por corporaciones transnacionales. En todos los casos, campesinos y productores medios y pequeños no tendrán beneficios o éstos serán muy pequeños.

Sin duda se sumarán otros efectos negativos, en especial por una expansión de la frontera agropecuaria, o un uso más intensivo de la tierra (mayor uso de agroquímicos, riego, etc.), desencadenando un incremento del impacto ambiental. Además, en varios casos la caída de los subsidios puede hacer subir el precio de ciertos alimentos. La liberalización también puede terminar con los programas de accesos preferenciales a mercados que disfrutaban algunos países (por ejemplo, los países andinos ante Estados Unidos).

En el caso de los países que son importadores netos, el impacto en general será negativo. Varios de los alimentos que se deben importar posiblemente sean más caros. En algunos casos podrían haber recuperaciones de la producción nacional, las que quedarían desplazadas por agroalimentos subvencionados más baratos.

Un reciente análisis de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (Vaillant, 2001), demuestra que los países latinoamericanos que se verían afectados negativamente por el libre comercio con Estados Unidos y Canadá, en los sectores agrícola y agroalimentario, son Argentina, Brasil, Boli-

via, Paraguay y Uruguay. Las mayores amenazas comerciales se dan en Argentina y Brasil, mientras que son medias en Uruguay, y bajas en los demás países. El estudio indica, además, que las compras desde Estados Unidos y Canadá desplazarían al comercio intrarregional, especialmente en Argentina, Brasil y Colombia. En el caso de las exportaciones, los países con menores oportunidades comerciales de ingresar a Estados Unidos y Canadá son Bolivia, Paraguay, Ecuador y Venezuela; los que tienen más oportunidades son Argentina, Brasil y Uruguay.

Eduardo Gudynas y Gerardo Evia
Publicado en *Tercer Mundo Económico*

Los diferentes puntos de partida en el ALCA

Clasificación esquemática de los países de las Américas en relación a la producción agropecuaria y niveles de ingreso. C: miembros del Grupo de Cairns, que además integra a Australia, Nueva Zelandia, y otras naciones. Elaborado en base a Van Meijl y van Tongeren, 2001.

POSICION COMERCIAL	NIVEL DE DESARROLLO		
	Países de ingreso bajo y medio-bajo	Países de ingreso medio alto	Países de alto ingreso
Exportadores netos de productos agrícolas primarios y procesados	Nicaragua Bolivia Guatemala Ecuador Costa Rica Perú	Argentina (C) Brasil (C) Uruguay (C) Chile (C)	Canadá (C)
Exportadores netos de productos agrícolas primarios e importadores netos de procesados	Haití Honduras Paraguay Panamá R. Dominicana El Salvador Colombia (C)	México	USA
Importadores netos de productos agrícolas primarios y exportadores netos de procesados	Cuba		
Importadores netos de productos agrícolas primarios y procesados	Jamaica	Venezuela Barbados Antigua-Barbuda Trinidad/Tobago	Is. Caimán Bermuda Aruba

América Latina atrapada en una ronda eterna

Muchos han recibido con optimismo el reciente acuerdo de la Organización Mundial de Comercio (OMC) logrado en la ciudad de Doha (Qatar). Recordando el fracaso del último intento, celebrado en Seattle en el marco de fuertes disputas entre los gobiernos y protestas callejeras, este acuerdo permite lanzar una nueva Ronda de negociaciones comerciales globales. El director general de la OMC, Mike Moore dijo que la conferencia fue una experiencia remarcable; el representante de comercio de los EE UU, Robert Zoellick sostuvo que estaba encantado de haber podido salir del estancamiento de Seattle, y Pascal Lamy, de la Unión Europea repetía que la experiencia fue “muy placentera y significativa”. En América Latina varios cancilleres, como Celso Laffer de Brasil, mostraban su optimismo con el resultado final.

Sin embargo, un análisis mas detallado diluye ese optimismo. Desde una perspectiva Latinoamericana, antes que un éxito, la ronda lanzada en Doha es un paso atrás en muchos temas.

Nuevos temas para la Organización Mundial de Comercio

En primer lugar, el nuevo acuerdo amplía los temas de la negociación comercial hacia nuevas áreas. En ese sentido, se acordó por primera vez comenzar a negociar marcos globales para las inversiones y para las políticas de competitividad. En ambos casos el acuerdo de Doha establece ciertos alcances, como por ejemplo limitar las discusiones a las inversiones extranjeras directas, y con frases

para aligerar las preocupaciones de los países menos desarrollados. Pero lo cierto es que el paso ya se ha dado, y ahora se podrán discutir esas cuestiones en la OMC.

Este es un hecho de extrema gravedad, ya que significa que nuevas áreas de las políticas nacionales podrán ser reguladas por marcos comerciales multilaterales. En América Latina existe una creciente preocupación por esa tendencia, ya que somos testigo de la aplicación de normas de ese tipo en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Ese acuerdo contiene un capítulo donde se consagra la protección de las inversiones extranjeras por encima de la legislación de cada país, y a su amparo diferentes empresas transnacionales demandan a los gobiernos allí donde se les imponen regulaciones que consideran discriminatorias. Y lo hacen con éxito, ganando esos recursos, los que no son tratados por el Poder Judicial de cada país, sino en paneles de arbitraje comercial.

La resolución de Doha apunta en el mismo sentido, y lo que es peor, se le ha sumado la intención de negociar un marco global sobre políticas de competitividad. Se abren así las puertas a que las medidas que tome cada país podrán estar reguladas más allá de sus fronteras; decisiones como por ejemplo subsidiar una industria incipiente para que madure, o favorecer a los capitales nacionales, podrían ser objeto de sanción desde el exterior, especialmente por empresas transnacionales. La evidencia existente muestra que bajo esas circunstancias, los gobiernos Latinoamericanos no logran imponerse sobre ninguno de esos marcos, y éstos pasan a ser funcionales a las empresas transnacionales.

Los resultados de la OMC en Doha fueron negativos para la agricultura Latinoamericana

Las implicaciones son todavía más graves para América Latina, ya que las decisiones de Doha van además en el mismo sentido que las propuestas de EE UU y Canadá en las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas. Con ello se reducen todavía más los movimientos que pueden hacer los países Latinoamericanos para enfrentar esas medidas.

Compromisos de Doha

En la Conferencia Ministerial de la OMC en Doha (Qatar) los temas agropecuarios generaron ásperas discusiones. A pesar de ello, al finalizar el encuentro todos declaraban una victoria: tanto los miembros del Grupo de Cairns como la Unión Europea celebraron lo que calificaban como un éxito. En América Latina los ministros declaraban que se iniciaba el derrumbe de los subsidios europeos, mientras que el comisario europeo aseguraba la protección de sus agricultores.

Las semanas que han pasado permiten un análisis más detallado. La resolución ministerial sobre agricultura no permite ser optimistas. Allí se sostiene que los países se comprometen a negociaciones que apuntan a “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”. Es evidente que no se lograron acuerdos sustanciales ni concretos; no se dice que se anularán los criticados subsidios en un determinado plazo, ni siquiera se establece qué proporción alcanzarán esas reducciones.

Peor aún: el acuerdo en realidad apunta a negociar las modalidades con las cuales se llevarán a cabo esas reducciones; o sea que es una negociación sobre cómo se negociará en el futuro. Y para que no quede ninguna duda que se dan por ciertas unas metas o plazos, la Unión Europea logró que se incluyera una frase -“sin prejuzgar el resultado de las negociaciones”-, donde deja todo el acuerdo dentro de enormes signos de interrogación. Se podría argumentar que la sola aceptación del propósito de negociar los subsidios agrícolas ha sido una gran victoria frente a la Unión Europea, pero los plazos involucrados y la vaguedad del acuerdo no permite ningún optimismo. Los delegados oficiales de la Unión Europea no se han cansado de repetir que la protección de sus agricultores está asegurada.

En este terreno también hay implicaciones negativas para América Latina, ya que no sólo se seguirá chocando con el proteccionismo europeo, sino que Estados Unidos apela a ese justificativo para mantener sus propios subsidios. Recordemos que Washington justifica su proteccionismo para no perder competitividad frente a los europeos (por supuesto nada dice sobre las presiones internas de sus *farmers* y empresas). Asimismo, el panorama que emerge para las negociaciones del Mercosur con la Unión Europea es también negativo, ya que Bruselas podrá mantener su conservadora agenda agrícola.

Buena parte de estos debates a su vez están relacionados con las restricciones ambientales, las que también se discutieron en Doha. Los resultados tampoco son alentadores: las futuras negociaciones serán coordinadas por Chile, uno de los países que más se resiste a incorporar medidas ambientales, dando prioridad a sus exportaciones de recursos naturales, más allá de los costos ambientales que ocasionan. Se tomaron varias resoluciones, tales como analizar las relaciones entre las normas de la OMC y los aspectos comerciales en los convenios ambientales, los procedimientos para intercambiar información entre los comités de la OMC con las secretarías de esos tratados internacionales, y

el temario que deberá abordar el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC.

Buena parte de estas tareas ya estaban en marcha en la OMC, así que no constituyen verdaderos progresos. Pero para no dejar lugar a dudas, se aclara una vez más que no se “prejuzga” el resultado de las negociaciones. Además, sostiene que cualquier acuerdo deberá ser compatible con el actual sistema multilateral de comercio, sin “aumentar” ni “disminuir” los derechos y obligaciones de los países. En palabras más simples: se pueden analizar todas las articulaciones ambiente-comercio que se quieran, pero no será posible modificar las reglas de comercio. Por lo tanto, bajo estas circunstancias, toda vez que exista un conflicto entre las regulaciones de la OMC

con las de un tratado ambiental, se podrá invocar que prevalecen las razones comerciales.

Desde una perspectiva latinoamericana, el balance de la reunión de Doha es negativo. No se lograron avances sustanciales en agricultura, no se ha abordado adecuadamente la temática ambiental, ni intentado separar medidas de protección legítimas de otras que encubren fines comerciales, y se permitió el ingreso de otros temas (como medidas de competitividad e inversiones) a la agenda de la OMC. Sigue avanzando una perspectiva economicista, y liberalizadora, por sobre metas sociales y ambientales, y que excluye la posibilidad de construir políticas nacionales agropecuarias.

EL MANDATO DE DOHA EN AGRICULTURA

La Declaración reconfirma el objetivo a largo plazo ya convenido en el actual Acuerdo sobre la OMC: establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma fundamental. El programa abarca normas reforzadas y compromisos específicos en materia de ayuda y protección oficiales a la agricultura. El objetivo es corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales.

Sin prejuzgar los resultados, los gobiernos de los países Miembros se comprometen a celebrar negociaciones globales encaminadas a lograr lo siguiente:

- acceso a los mercados: mejoras sustanciales
- subvenciones a la exportación: reducciones de todas las formas de subvención, con miras a su remoción progresiva
- ayuda interna: reducciones sustanciales de las ayudas causantes de distorsión del comercio

En la Declaración se conviene en que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo forme parte integrante de todos los elementos de las negociaciones, tanto de los nuevos compromisos de los países como de cualesquiera normas y disciplinas nuevas o revisadas pertinentes. Dispone que el resultado deberá ser efectivo en la práctica y permitir a los países en desarrollo atender sus necesidades, particularmente en materia de seguridad alimentaria y desarrollo rural.

Los ministros también toman nota de las preocupaciones no comerciales (tales como la protección del medio ambiente, la seguridad alimentaria, el desarrollo rural, etc.) reflejadas en las propuestas de negociación ya presentadas. Confirman que en las negociaciones se tendrán en cuenta esas preocupaciones, conforme a lo previsto en el Acuerdo sobre la Agricultura

Texto de la OMC

Los repetidos anuncios de que se exigiría liberalizar el comercio agrícola hasta las últimas consecuencias, no se llevaron a la práctica, y los delegados apenas obtuvieron en los hechos una extensión de la eterna negociación. Una negociación que se da en una organización que está cuestionada también por su falta de democracia y equidad.

Para hacer todo más complejo, los términos del debate apuntan en el mismo sentido que los borradores disponibles en el ALCA. En este caso la posición de Estados Unidos es particularmente compleja, ya que ataca los subsidios europeos, y a veces respalda a varios latinoamericanos en ese sentido, pero a la vez mantiene sus propias protecciones internas. En enero de 2002 se acaban de dar a conocer todos los subsidios otorgados por Washington a sus granjeros, que entre 1996 y 2000 superaron los 71.529 millones de dólares, y de manera muy inequitativa (favoreciendo claramente a las grandes empresas agroindustriales, donde el 10 por ciento de las granjas más grandes se llevaron más del 60 por ciento de la asistencia). Para hacer todo más complicado, las más recientes resoluciones del congreso apuntan a otorgar un permiso de negociación comercial a George W. Bush a costa de una larguísima lista de restricciones, entre ellas el mantenimiento de protecciones a los agricultores. Si esto se concreta no habrá ningún avance sustancial ni en la OMC ni en el ALCA.

Clarificando la discusión

Este breve panorama muestra la compleja discusión a la que se enfrenta América Latina, tanto sus gobiernos como sus organizaciones ciudadanas. Para avanzar hacia soluciones sustantivas, y no quedar perdidos en el laberinto, parece necesario clarificar algunos puntos.

Comencemos por preguntarnos: ¿es incorrecto proteger a los agricultores? ¿Es censurable atacar aquellas medidas que permiten a la gente vivir en el campo y tener desde allí

acceso a una vida decente? Pocas personas cuestionarían ese objetivo, y de hecho muchas organizaciones latinoamericanas lo reclaman. Pero también hay que preguntarse: ¿es correcto distorsionar un requisito de protección ambiental para que impida cualquier importación?, ¿es aceptable vender en los mercados internacionales a precios de regalo, sin mirar las consecuencias en otros países? Nuevamente pocas personas defenderían este tipo de manejos. Son justamente este tipo de preguntas las que deben plantearse, paso a paso, frente a cada uno de los problemas del comercio internacional agropecuario.

Bajo algunas circunstancias los subsidios poseen elementos positivos, como asistir a campesinos enfrentando desastres naturales o promover una reconversión ecológica. Otro tanto sucede con las regulaciones ambientales, que pueden fortalecer, por ejemplo, la producción agroecológica. Muchas veces se critica este tipo de análisis, denunciando que las posturas de las organizaciones campesinas o ambientalistas son la causa de todos los males o representan los intereses europeos, y que amenazan distorsionar las posibilidades exportadoras latinoamericanas. Es una simplificación extrema. Tan extrema como decir que toda medida de liberalización va contra los intereses sociales o ambientales. Justamente las posiciones rígidas y el diálogo de sordos amenaza con profundizar la telaraña que envuelve esta temática.

Nadie puede negar que la mayor parte de los subsidios a las exportaciones, cuotas y buena parte de los subsidios y ayuda interna dedicados a la agricultura por los países desarrollados inciden negativamente en las posibilidades de desarrollo de América Latina. También es cierto que muchos de esos subsidios y apoyos hacen que sean viables prácticas agropecuarias de alto impacto ambiental, afectando negativamente la eficiencia del sistema global de producción de alimentos (en sus planos económico, social y ambiental). Este tipo de subsidios son llamados perversos, y sus intervenciones deben ser eliminadas, sea en los países desarrollados como en América Latina (donde todavía hay algunos, como la

reciente medida del gobierno colombiano de eliminación de impuestos para promover la producción de agroquímicos). Como contracara, los subsidios legítimos apuntan a metas ambientales y sociales.

También es cierto que se usan regulaciones ambientales de manera injustificada, para trabar el comercio. Pero una mala aplicación no puede ser usada para concluir que un concepto está errado. Las regulaciones ambientales tienen sentido si aseguran la conservación ambiental y la protección de la salud; usualmente tienen ventajas económicas asociadas porque reducen los costos externos que se socializan (por ejemplo, la contaminación que deben sufrir los vecinos de una fábrica). En general, los gobiernos latinoamericanos critican cualquier regulación ambiental, un hecho en parte comprensible por los abusos de varios países ricos.

Pero con eso pierden la oportunidad de aprovechar las ventajas que tienen de lograr alimentos de mejor calidad y más sanos, y con relativos menores impactos ambientales. Por ejemplo, hay zonas en América Latina con ventajas para criar ganado pastando a cielo abierto en praderas subtropicales, cultivos de frutas o café a la sombra en ambientes tropicales, bajo condiciones agroecológicas. Por lo tanto, si disponemos de esas ventajas, ¿por qué no usarlas en el comercio internacional? En la medida que se establezcan estándares ambientales claros y consistentes podríamos efectivamente capitalizarlas. De lo contrario nuestras verdaderas ventajas no podrán expresarse y deberemos seguir compitiendo con sistemas altamente contaminantes y ambientalmente insostenibles.

En estos casos, una y otra vez la referencia para las respuestas adecuadas se encuentran en las metas referidas a la calidad de vida de las personas y la calidad ambiental. Por lo tanto, pueden defenderse aquellos subsidios que permitan sacar a los campesinos de la pobreza o proteger nuestro ambiente; pero deben ser atacadas las medidas que invocan esas medidas pero no son efectivas en lograrlas, y en realidad responden a intereses económicos. Por

eso, posiblemente el camino que debemos transitar pasa por algún lugar en que la comunidad internacional entienda que los subsidios agrícolas indiscriminados deben ser eliminados, acordando normas y regulaciones transparentes que permitan proteger en forma responsable a las personas y su ambiente.

Exitos sobre medicamentos y patentes

Seguramente el hecho más reconfortante fue el éxito en flexibilizar las normas sobre propiedad intelectual sobre productos médicos, permitiendo así la fabricación de medicinas genéricas para atender la salud pública. De esta manera se podrán invocar razones de urgencia nacional, en especial aquellas relacionadas con el VIH/SIDA, tuberculosis, paludismo y otras epidemias, se recuerda el derecho para otorgar licencias, y se presentan salvedades sobre productos farmacéuticos.

Por cierto esta resolución no anula los acuerdos sobre propiedad intelectual de la OMC, y de hecho se recuerda que éstos siguen estando vigentes. Pero su aprobación fue un hecho importante, y se logró gracias a un frente unido de países de África, Asia y América Latina (donde Brasil jugó un papel importante). Esa victoria deja en sabor agri dulce: por un lado festejamos que la unidad puede mover a la OMC en otros sentido, pero por otro, debemos lamentar que esa coordinación no se repitió en ningún otro tema, ni siquiera en la forma en que se negociaba la agenda, que distaba mucho de ser transparente y democrática.

La eterna negociación

Son muchas las dudas sobre estos acuerdos conforman una “Ronda”. No sólo siguen pendientes compromisos emanados de la Ronda Uruguay del GATT, sino que muchos de los nuevos temas podrían ser analizados en los propios comités de la OMC en Ginebra sin

Una historia sin fin: nuevos encuentros para negociar los temas de futuras negociaciones

necesidad de inaugurar una nueva ronda negociadora. A ello se suma que en los asuntos espinosos en realidad apenas se comenzará a discutir una agenda de una futura negociación.

Todo este proceso se está transformando en una “historia sin fin”: nuevas negociaciones para discutir que es lo que se negociará en el futuro cercano, y así sucesivamente. Esta “eterna negociación” se constituye en la práctica en un enorme obstáculo para los países Latinoamericanos. Con la excusa de futuros beneficios, justifican las asimetrías comerciales de la actualidad; a cuenta de un próximo acceso a mercados, liberan sus propios mercados internos; aspirando a recibir inversiones, flexibilizan el movimiento de capitales.

Muchos países no cuentan ni siquiera con los funcionarios o dineros necesarios para atender a la larga lista de encuentros, congresos y sesiones de trabajo que requiere una negociación de este tipo. Mientras naciones como EE UU y la UE concurren a las reuniones con delegaciones que a veces superan el centenar de personas, donde siempre tendrán más de un delegado incluso en las sesiones de trabajo informales, los países del Sur asisten con pequeñas delegaciones. En Doha, la UE llegó con más de 500 funcionarios, Japón sumó 159 personas, y los EE UU con 51; todo esto a pesar de las reducciones severas por motivos de seguridad. Ahora podemos agregar que en Cancún, las delegaciones sumadas de Estados Unidos y la UE totalizaron más de 800 personas – más del doble de las representaciones de América Latina, que rondaban las 400 personas.

Otros puntos también han sido evaluados como positivos, especialmente la inclusión de la necesidad de negociar las medidas antidumping (donde se apunta a los EE UU). Sin embargo también en este caso, la declaración de los ministros deja planteados justificativos para continuar con las actuales prácticas.

Un balance negativo

Desde una perspectiva Latinoamericana, el balance de la reunión de Doha es negativo. Desde la posición de la mayor parte de los movimientos ciudadanos no puede haber ninguna duda: se ha permitido que temas sensibles como inversiones y políticas de competitividad quedaran bajo la sombra de la OMC, no se lograron avances sustanciales en agricultura, no se ha abordado adecuadamente la temática ambiental, ni intentado separar medidas de protección legítimas de otras que encubren fines comerciales. Abrieron las puertas para mercantilizar la Naturaleza. Esos y otros ejemplos muestran que nada se ha logrado para adecuar el sistema multilateral de comercio hacia estrategias de desarrollo interesadas en la calidad de vida y la conservación de la biodiversidad.

La reforma de la OMC, que debe calar profundamente en sus mecanismos de información y toma de decisiones, sigue fuera de la agenda de las negociaciones, cuando debería ser el centro mismo de una ronda. Las organizaciones ciudadanas han reclamado cambios drásticos en ese sentido desde el mismo nacimiento de la OMC, pero ha sido muy poco lo que se ha logrado. Bajo los actuales conceptos que fundamentan el sistema de comercio multilateral, y la propia estructura de la OMC, una ronda difícilmente podrá hacer cambios hacia otro desarrollo. Será necesario modificar todo ese sistema en su propia esencia para ponerlo bajo regulación social.

Pero incluso desde un punto de vista tradicional, como el que siguen nuestros gobiernos, tampoco han habido avances. Los repetidos anuncios de que se exigiría liberalizar el

comercio agrícola hasta las últimas consecuencias, no se llevaron a la práctica, y los delegados apenas obtuvieron en los hechos una extensión de la eterna negociación. El haber cedido a negociar las políticas nacionales en inversiones y competitividad, tampoco servirá a los empresarios Latinoamericanos, sean grandes o pequeños, ya que todos sucumbirán ante la transnacionalización. Sólo queda una débil esperanza debida a la cláusula de condicionalidad que expresa que la ronda será un acuerdo único (single undertaking), aunque allí también se apela a las picardías ya citadas, ya que se podrán aplicar medidas consensuadas en forma provisional o definitiva.

Otro tanto sucedió con los propios mecanismos con los que la OMC coordina las negociaciones, brinda la información y promueve las votaciones. Todo ellos están plagados de trabas, en muchos casos no son democráticos, y no pocas veces de apelan a dudosas prácti-

cas. En Doha varios países del Sur protestaron por esa situación, tanto por cómo se presentó el documento base de la negociación, como por insólitas acciones como nombrar “amigos del presidente” para encauzar los debates por temas. Esas protestas no tuvieron éxito. Pero queda en claro, y hasta para los propios gobiernos, que la OMC dista mucho de ser un foro abierto, plural y democrático. Las posibilidades de un desarrollo autónomo, sea cual sea su sentido, no se fortalecen por este camino, ya que la propia autonomía está en juego. Un contraste que es llamativo ya que la propia reunión de Doha demostró que la unión de los países del sur podían volcar el peso de las decisiones. Lo preocupante es que, a pesar de ese pequeño éxito, esa lección se olvida una y otra vez.

Eduardo Gudynas y Gerardo Evia

*Basado en artículos publicados
en Tercer Mundo Económico*

El debate sobre subsidios en el ALCA

El debate sobre el comercio agropecuario en América Latina está condicionado tanto por la OMC como por las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En ese acuerdo hemisférico también existen intereses enfrentados entre varios grupos de naciones, y las negociaciones han avanzado con dificultades, en particular por el comercio agropecuario.

La propuesta del ALCA apunta a liberar el comercio agrícola en todo el hemisferio. Ese propósito ambicioso choca con varios problemas, y entre ellos el más notable es que Estados Unidos no está dispuesto a desmantelar sus programas de ayuda interna agrícola. Dado los pocos avances en las negociaciones agrícolas en el ALCA es que varias naciones, especialmente Argentina y Brasil, desean una discusión profunda en el seno de la OMC.

Apoyos perversos y apoyos legítimos

El impacto de los subsidios agrícolas es uno de los ejes de la discusión. La agricultura es por lejos el sector más subsidiado y protegido en el comercio internacional; en el 2000 los países ricos subsidiaban a sus productores por valor de 245.000 millones de dólares, con lo que desplazan las exportaciones de muchas naciones en el Sur.

Estas medidas incluyen subsidios y créditos a las exportaciones, pagos compensatorios, precios mínimos a los agricultores, etc. Es ampliamente admitido que las exportaciones subsidiadas distorsionan los mercados internacionales deprimiendo los precios, lo que perjudica a los países exportadores que no las aplican, entre los que se cuentan las naciones

latinoamericanas. Si esos subsidios se eliminan, se beneficiarán los países exportadores netos; sin embargo las naciones importadoras netas se perjudicarían debido al aumento de precios internacionales.

En cualquier caso los subsidios a la exportación no pueden modificarse sin cambiar las políticas de ayuda interna, o lo que es lo mismo, de nada vale eliminar esos subsidios si no se modifican, además, los esquemas de asistencia interna que explican excedentes de producción desvinculados del precio internacional. En el ALCA se busca la reducción o eliminación de esas ayudas.

Sin embargo, en contra del discurso de libre comercio, Estados Unidos ha aprobado recientemente una ley agrícola (*Farm Bill*) que significa un aumento del proteccionismo, tanto de los subsidios como de los niveles de ayuda interna. La norma prevé una asistencia de 175.000 millones de dólares para los próximos 10 años, apuntando a asegurar precios al productor (especialmente en trigo, maíz, soja, arroz y algodón).

En los hechos, estas medidas contribuirán inevitablemente a una mayor baja internacional de los productos agrícolas por cuanto seguirá existiendo un estímulo a la producción dentro de Estados Unidos. De acuerdo a la Confederación Nacional de Agricultura de Brasil se estima que la nueva *Farm Bill* ocasionará un perjuicio en los próximos cuatro años del orden de los 10.000 millones de dólares a las exportaciones de productos brasileños.

La *Farm Bill* también eleva el nivel de ayuda interna de Estados Unidos, dejándolo en una mejor posición negociadora frente a los latinoamericanos, donde la asistencia es muy

baja. Conviene recordar que en la lista de compromisos para reducción de esas ayudas en la OMC se muestra una base de 19.000 millones de dólares para Estados Unidos, mientras que la de Brasil era de 912 millones, la de Argentina de 79 millones y la de Costa Rica de 16 millones de dólares. Una reducción de esas ayudas, por ejemplo, al 50 por ciento, implicaría casi su desaparición en varios países latinoamericanos.

Esta discusión deja en evidencia la necesidad de distinguir entre medidas legítimas y otras perversas. Los apoyos de Washington casi siempre representan los llamados “subsidios perversos”: la mayor proporción de la asistencia va a parar a agricultores y empresas con altos ingresos, mientras que los de bajos ingresos reciben una mínima parte de la ayuda (el 80 por ciento de los granjeros reciben solo el 16 por ciento de la ayuda, mientras que el resto va a las grandes empresas), y por lo general están desacoplados de la calidad ambiental. Sin embargo, otros subsidios pueden ser legítimos (por ejemplo, para remontar la pobreza de las familias rurales o la reconversión productiva hacia la producción orgánica).

Sin embargo, en las negociaciones del ALCA no existen mecanismos para distinguir entre estos dos tipos de ayuda, y por el contrario, muchos gobiernos latinoamericanos critican todo tipo de subsidios, olvidando que sus campesinos y pequeños productores son justamente los que más necesitan esos apoyos legítimos. La propuesta del ALCA tampoco ofrece mecanismos adecuados para atacar las ayudas internas que terminan beneficiando a las corporaciones, ni formas para enfrentar la conformación de oligopolios en el comercio agropecuario.

Una negociación negativa

Estos ejemplos muestran que la agenda agropecuaria del ALCA es tensionada y contradictoria. Quienes proclaman el libre

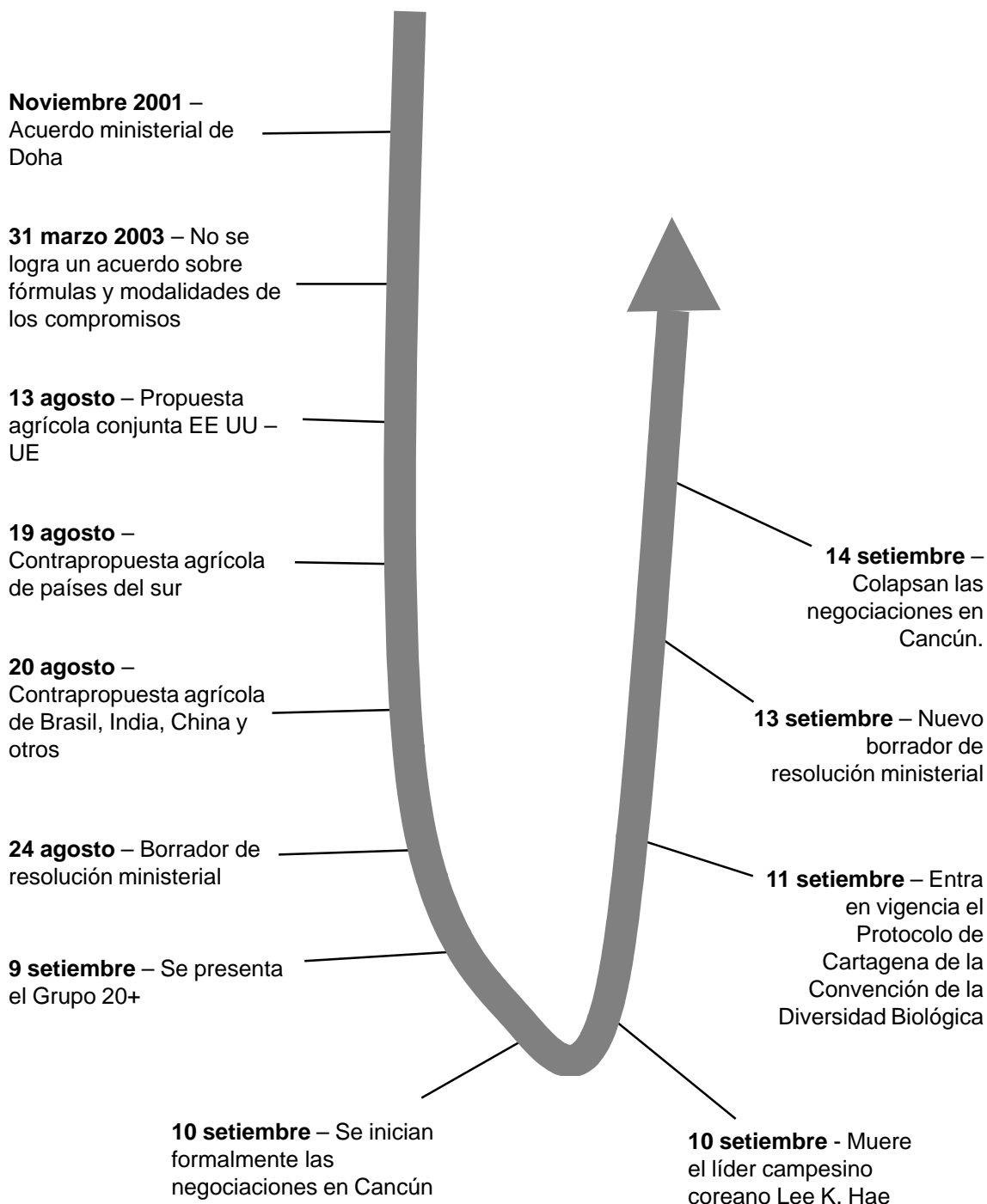
Las negociaciones comerciales no distinguen entre subsidios legítimos y subsidios perversos

comercio montan restricciones y subsidios, y quienes deberían fortalecer protecciones con sentido social y ambiental las atacan. Unos y otros no promueven mecanismos de regulación en cuestiones claves como las prácticas de *dumping* (y las de antidumping de Estados Unidos), regulaciones antitrust y la competencia entre las compañías. Los gobiernos del Sur, que deberían defender sus ventajas ecológicas comparativas para una producción agroalimentaria más sana, están obsesionados en combatir las regulaciones de calidad en el comercio. Y unos y otros esperan poder desembarazarse de nuevas perspectivas, como el principio precautorio.

Bajo estas circunstancias, la marcha de las negociaciones del ALCA son preocupantes. Se observan situaciones paradójales a cada momento: Estados Unidos y Canadá buscan imponer una agenda asimétrica que los beneficia, y contra eso reaccionan países clave como Brasil o Argentina, intentando defender su producción agropecuaria, pero sin estar dispuestos a mejorar sus estándares sociales o ambientales. Entretanto, países como Colombia o México dejan en suspenso cualquier coordinación latinoamericana esperando pequeñas ventajas comerciales en el corto plazo. En cualquier caso, la marcha de las negociaciones está muy lejos de las necesidades del ambiente, y de las familias rurales de nuestro continente.

Eduardo Gudynas y Gerardo Evia
Publicado en Tercer Mundo Económico

AGENDA DE HECHOS CLAVES



La propuesta agrícola de Washington y Bruselas

Incertidumbre en la OMC y sus efectos en América Latina

En marzo de 2003, de acuerdo al cronograma de Doha, se esperaba llegar a un borrador sobre la reforma del comercio agrícola. Ese borrador era indispensable para poder llegar a Cancún con algunas ideas concretas.

Sin embargo esa meta no se alcanzó por discrepancias a todo nivel. En particular varias naciones latinoamericanas exportadoras de agroalimentos, como Argentina y Brasil, reclaman desde el “Grupo de Cairns” la eliminación de las ayudas y subsidios a la agricultura (entre otros miembros destacados del grupo se encuentran Australia, Nueva Zelanda y Canadá). Enfocan su crítica especialmente contra las protecciones de mercado y masivas asistencias europeas, que distorsionan todo el comercio global en esos productos, no sólo por las dificultades de acceder a la UE sino por su competencia en terceros destinos de exportación.

Usualmente Estados Unidos acompañaba esos reclamos, haciéndose eco de las exigencias del Grupo de Cairns. Una posición que antes que solidaridad con los demás agroexportadores en realidad se debía a la constante competencia comercial que Washington mantiene con Bruselas. No se debería olvidar que los Estados Unidos también mantienen mercados agroalimentarios protegidos y destinan enormes subsidios a ese sector; la reciente “Farm Bill” establece ayudas por unos 175 mil millones de dólares.

Un fracaso en el tema agropecuario dentro de la OMC tendría repercusiones enormes y múltiples. Ello se debe a que muchos países

del sur no otorgarán concesiones en otros rubros ni avanzarán en las negociaciones de otros temas hasta que no obtengan a cambio compromisos concretos de liberalización comercial agrícola. Un ejemplo simple es que muchas naciones del sur no otorgarán ningún beneficio arancelario en bienes industrializados si no obtienen a cambio acceso al mercado agroalimentario del norte. Frente a estas posiciones toda la reunión de la OMC pende de un hilo.

Washington y Bruselas intentan un acuerdo

En ese contexto de incertidumbre, la novedad más importante tuvo lugar el pasado 13 de agosto, cuando la Unión Europea y Estados Unidos anunciaron un acuerdo sobre el comercio agropecuario a ser presentado a los demás países dentro de la OMC. Con esa medida se espera revertir el estancamiento en esas negociaciones que se viene arrastrando desde hace meses.

Las presiones por encontrar una solución eran muy fuertes, y en ese contexto se arribó al reciente acuerdo entre Bruselas y Washington. La presentación de esa propuesta revela la forma en que funciona la OMC: un bloque y una nación llegan a un acuerdo que es presentado para ser aprobado por todos los demás miembros de la OMC (más de 140 países). Por detrás de las formalidades diplomáticas, unas pocas naciones acuerdan entre sí, y de alguna manera le dicen al resto de la comunidad internacional: “tómelo o déjelo”.

EE.UU. y la UE intercambian favores y mantienen sus políticas proteccionistas

Nos comprometemos a [.....]

La propuesta conjunta de Estados Unidos y la UE apunta a reformas sobre “acceso de mercados, apoyos domésticos y competitividad exportadora”, invocando al mandado de Doha de una “reducción sustancial de los apoyos domésticos que distorsionan el comercio”. Se anuncia una reducción de la mayor parte de las medidas domésticas que afectan el comercio, pero no se establece en qué proporción, en qué lapso de tiempo, ni los mecanismos a emplear. De hecho en el texto de la propuesta, elementos claves como los porcentajes son reemplazados por paréntesis rectos sin texto en el interior: [...]

La propuesta proclama que deben haber “mejoras en el acceso a mercados”, y en especial para los países en desarrollo, y propone un mecanismo basado una disminución de aranceles, con una reducción mínima, combinándolo con cuotas de acceso. La insistencia en las cuotas de acceso genera preocupación, pero además nuevamente los porcentajes de las reducciones de tarifas ni los mínimos están establecidos, y aparecen nuevamente los paréntesis rectos sin contenido: [...].

Washington y Bruselas apuntan a conceder que “todos los países desarrollados buscarán proveer acceso libre” a un cierto porcentaje de las importaciones desde los países en desarrollo, pero de nuevo todo los detalles son una incógnita, desde los porcentajes a los productos comprendidos.

La declaración también reitera el objetivo de reducir los subsidios a las exportaciones, y establece como guía compromisos de elimina-

ción durante un período de años para una serie de productos agrícolas clave; una vez más no se precisa el tiempo ni los productos involucrados, una y otra vez se usan los puntos suspensivos. Sobre los créditos a las exportaciones sucede lo mismo; no se indican tiempos precisos ni productos involucrados.

La suma de una ausencia de medidas concretas, la vaguedad de las opciones, ha hecho que hasta revistas conservadoras como *The Economist* terminaran ironizando sobre la propuesta en su último número; por ejemplo, sobre los compromisos de reducción de aranceles dice que Estados Unidos y la UE mejorarán los accesos a sus mercados usando “alguna fórmula secreta que no ven adecuado divulgar”.

Empeorando aún más las cosas, la propuesta Washington-Bruselas igualmente termina justificando varios subsidios y protecciones. Por ejemplo, acepta que los países usen medidas domésticas de pagos directos si están basados en superficies y producciones fijas, o si están dentro ciertos niveles en referencia a la producción o el valor total de la producción agrícola.

Como “postre” final el penúltimo punto establece que las medidas de tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo deberán ser ajustadas para los exportadores netos de agroalimentos (es el caso de Argentina, Brasil, Uruguay, etc.). En ese punto, Bruselas y Washington están diciendo que liberarán de alguna manera desconocida el comercio, pero por las dudas cualquier apertura podrá ser ajustada ante quienes realmente son de temer en el terreno comercial: los grandes agroexportadores del sur. El comercio que se origina en productores agroalimentarios medianos o pequeños, como son muchas naciones centroamericanas o andinas, no tiene un peso significativo en las importaciones que pueden tomar Estados Unidos o la Unión Europea, y por lo tanto se pueden hacer concesiones a ellos. El problema tanto para EEUU como la UE son los grandes productores, tales como Argentina y Brasil, y por lo tanto anuncian esas “medidas de ajuste”.

Intento de reordenamiento, intento de salvataje

Un primer análisis de estos hechos indicaría que detrás de esta medida existen al menos dos grandes movimientos: uno en las relaciones entre Estados Unidos y la UE, y el otro hacia el seno de la OMC, buscando salvar del fracaso a la reunión ministerial de Cancún.

El acuerdo transatlántico implica un cambio significativo en las negociaciones comerciales agropecuarias entre Washington y Bruselas. Estados Unidos cambia su posición; por ejemplo deja de reclamar la eliminación de todos los subsidios, una plataforma que compartía con las naciones del grupo de Cairns. Al reducir sus cuestionamientos logra mantener varios de sus programas de ayuda (como los créditos a la exportación), los que pasan a ser aceptados por la UE. Algo similar ocurre desde Bruselas, donde aparece como dispuesta a algunas concesiones con Washington (como esos créditos), mientras éstas se hagan de forma armonizada, y cambio logra mantener la esencia de su programa de ayudas internas.

El sentido del movimiento es claro: Washington y Bruselas buscan reducir sus conflictos comerciales, acuerdan entre ellos, y lo hacen a costa de todas las demás naciones. No existen medidas concretas ni precisas sobre la reducción de sus protecciones, enumeran una serie de vagos objetivos orientados hacia algunos países del sur, y acuerdan un círculo de protección comercial común.

El acuerdo también tiene importancia en el contexto de la OMC. Por un lado, como se indicó arriba los avances en muchos otros temas dependen de concesiones concretas de los países desarrollados en el área agrícola. Se han dado claras señales que cuestiones como aranceles y medidas de promoción del comercio en productos no-agropecuarios, así como los llamados “nuevos temas de Singapur” (tales como inversiones, compras gubernamentales, políticas de competencia), no contarán con el apoyo de muchas naciones del Sur en la medida que no se atiendan sus demandas en el comercio agrícola. Por lo

... intentan discriminar a los grandes exportadores Latinoamericanos

tanto buena parte de la agenda de Cancún se encuentra trabada. Si se desbarata el nudo agrícola, las negociaciones hacia Cancún podrían avanzar en otros frentes, y aumentan las posibilidades de un encuentro que sea considerado exitoso.

Por otro lado, ninguno de estos participantes olvida la llamada “cláusula de paz” bajo la cual se impiden las demandas comerciales dentro de la OMC contra los subsidios agropecuarios. Una medida que encierra una gran ironía por su asimetría claramente favorable al norte, pero que vence el 31 de diciembre de este año. Esto quiere decir que a inicios de enero del 2004 se puede desencadenar una avalancha de demandas comerciales contra Estados Unidos, la UE, Japón y otras naciones, por sus prácticas proteccionistas. Por lo tanto, en el seno de la OMC es necesario un acuerdo agrícola para evitar caer en ese extremo. El acuerdo entre Bruselas y Washington justamente apunta en ese sentido.

Impactos inciertos en América Latina

La propuesta de Washington y Bruselas es claramente negativa desde una perspectiva latinoamericana. Se mantienen medidas que distorsionan el comercio internacional agroalimentario y no se ofrecen soluciones concretas. Los grandes agroexportadores latinoamericanos rápidamente reaccionaron cuestionando el acuerdo. Por ejemplo, Celso Amorín, canciller de Brasil sostuvo que “si el documento se mantiene como está, no hay cómo avanzar”, mientras que otros voceros calificaron la propuesta como negativa. Por otro lado, Martín Redrado, secretario de relaciones internacionales de Argentina

sostuvo que el documento presentado ni siquiera cumple con el mandato de la reunión de Doha, considerándolo “muy vago, es un comienzo muy pobre. Los voceros de los exportadores agropecuarios fueron todavía más duros.

La propuesta también puede tener otras consecuencias negativas en el continente, en especial por el anuncio de diferenciar a los grandes agroexportadores del resto de las naciones. Esto puede dividir todavía más a las naciones Latinoamericanas en el terreno comercial en el seno de la OMC. No faltará más de un país que acepte esta propuesta con la ilusión de aumentar un poco sus exportaciones, lo que puede llegar a ser comprensible ya que importaciones que son pequeñas en las escalas de la UE o EE.UU., desde la mirada del sur son ventas millonarias con enorme impacto a nivel local. Además, ni Estados Unidos ni la UE pueden competir en alimentos tropicales, mientras que su temor está entre los grandes exportadores de granos y carnes. Otro factor que opera en el mismo sentido es la promesa de poder invocar un tratamiento diferenciado por medidas de seguridad alimentaria, que conllevará a la simpatía de más de uno.

Las implicaciones dentro del ALCA también son importantes. Washington siempre le ha dicho a los gobiernos latinoamericanos que mantiene sus protecciones en respuesta a medidas similares europeas; agrega que no puede desmontar sus medidas con los demás países del hemisferio ya que eso le obligaría a concesiones similares frente a Bruselas. El actual entendimiento transatlántico invalida muchas de esas excusas, fortalece buena parte del proteccionismo agropecuario convencional de Washington, y por lo tanto reduce drásticamente sus márgenes de maniobra en el ALCA. Un acuerdo con los grandes agroexportadores se aleja, y eso puede explicar que la diplomacia comercial de Estados Unidos redoble sus esfuerzos por acuerdos de libre comercio con países con sectores

exportadores más pequeños (por ejemplo Centroamérica).

Dando varios pasos más allá de la visión gubernamental y empresarial, la nueva propuesta de Estados Unidos y la UE está muy lejos de un desarrollo rural sostenible. Se mantiene un mecanismo comercial asimétrico, y contribuye a sostener medidas de apoyo con fuertes impactos económicos, sociales y ambientales. Algún rubro podrá tener una ventaja el día de hoy, pero podría perderla mañana, ya que se mantienen mecanismos comerciales convencionales. Persisten medidas económicas y comerciales que en muchos casos están asociadas a las cadenas agroindustriales antes que a la calidad de vida de la familia rural, lo que desencadena una crítica furibunda desde el sur a cualquier forma de protección rural, sin detenerse a pensar que algunas de ellas pueden ser legítimas y necesarias. No se avanza en medidas para cambiar la perspectiva de las ayudas agropecuarias de manera de centrarlas en la calidad de vida de la familia rural y la calidad ambiental; la distinción clave entre “subsidios perversos” y “subsidios legítimos” no aparece, ni en la propuesta de Washington-Bruselas, ni en la crítica de los gobiernos latinoamericanos.

Bajo este escenario, el futuro cercano para buena parte de la producción agropecuaria latinoamericana es preocupante ya que se mantienen los mecanismos que explican la enorme distorsión actual del comercio agropecuario, mientras se alimenta la división entre los países del sur, justamente cuando la articulación y coordinación productiva puede ser una salida para sus actuales problemas. Si los preparativos hacia la reunión de la OMC en Cancún siguen por este sendero, los acuerdos que allí se logren podrán significar un nuevo retroceso del sector agrícola latinoamericano.

Eduardo Gudynas

Publicado el 18 de agosto 2003

Una contrapropuesta del sur sobre comercio agrícola

Reclamos de los países en desarrollo

Días después que la Unión Europea y los Estados Unidos presentaran ante la Organización Mundial de Comercio (OMC) una propuesta sobre los temas agrícolas, varios países del sur responden con dos contraofertas. Recordemos que Washington y Bruselas presentaron una oferta de negociación tras meses de sucesivos fracasos para destrabar el tema agrícola en el seno de la OMC, en especial por las ayudas y protecciones que los países industrializados mantienen sobre ese sector. La declaración conjunta de Estados Unidos y la UE generó muchas respuestas negativas, unas cuantas críticas y dejaba sin solucionar los temas más importantes para los países del sur.

En ese contexto, el pasado 19 de agosto, varias naciones latinoamericanas y algunas africanas elevaron una proposición alternativa. El documento, presentado por la República Dominicana, Honduras, Nicaragua y Panamá, junto a Kenia y Sri Lanka, ofrece una propuesta más exigente para la reducción de subsidios y protecciones, y la instalación de preferencias para los países del sur. Más ambicioso, y con mayor peso político, fue la propuesta que se dio a conocer al día siguiente (20 de agosto) promovida por los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Paraguay y Perú, junto a China, India y Tailandia. En este caso aparecen los grandes agroexportadores latinoamericanos, junto a países clave en las negociaciones dentro de la OMC (India y China). Este segundo documento es mucho más exigente, apuntando a un desmantelamiento sustancial de las protecciones y subsidios.

La reacción latinoamericana

Rápidamente casi todas las naciones latinoamericanas han reaccionado frente a las propuestas de comercio agrícola de Bruselas y Washington. Los grandes agroexportadores como Argentina y Brasil lideran los reclamos, pero se debe subrayar que han logrado el concurso de países importantes en el seno de la OMC como México, junto al resto de buena parte de las naciones del continente; hay ausencia llamativas como las de Uruguay (un agroexportador importante) pero que podría deberse a sentirse inhibido al desempeñar la presidencia de la actual ronda de negociaciones de la OMC).

Tampoco puede pasar desapercibido que este nuevo movimiento se inició por fuera del Grupo de Cairns, que incluye a los agroexportadores latinoamericanos junto a naciones desarrolladas como Canadá, Australia y Nueva Zelanda, y sólo después lo apoyaron. En cambio, la propuesta inicial contó con el concurso de otros dos “pesos pesados” dentro de la OMC, como son India y China.

Las dos propuestas apuntan a eliminar o reducir las ayudas tradicionales, así como los nuevos subsidios que se ofrecen bajo programas de otro tipo, o las trabas a los ingresos a los mercados. Se estima que se gastan anualmente unos 300 mil millones de dólares por año en ayudas y protecciones agrícolas, en especial en Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y otros países industrializados. En algunos casos los países desarrollados abandonan los subsidios tradicionales para pasar

La coalición del sur liderada por Brasil, India, China y Sudáfrica reclama eliminar los subsidios

sus apoyos a nuevas categorías de asistencia, permitidas en la OMC, que no están ligadas a la producción o se encuentran bajo el rótulo de la llamada “caja verde” (programas ambientales, asistencia a la reconversión tecnológica, etc.).

Más ambición y menos paréntesis

Mientras la propuesta de Washington y Bruselas apenas insinuaba la reducción en las protecciones, haciendo un uso excesivo de los paréntesis sin contenido para los casos de porcentajes y otras cuestiones todavía sin determinar, la proposición de Argentina, Brasil y demás naciones, es mucho más enérgica. Si bien se encuentran varios paréntesis no caben dudas sobre el propósito de la nueva proposición: eliminación de la mayor parte posible de los subsidios y reducciones para los restantes.

La propuesta de Argentina, Brasil y demás países, viene con un fuerte respaldo gubernamental. En un comunicado oficial del gobierno brasileño se sostiene que esta propuesta es la que verdaderamente toma la “letra y espíritu del mandato” del acuerdo ministerial de Doha -un extremo debatible, dadas las ambigüedades de los acuerdos logrados en ese entonces-. El gobierno de Brasil reconoce que el “énfasis en los compromisos está en los países desarrollados, en tanto es en sus mercados donde ocurren las mayores distorsiones y barreras de acceso a los productos agrícolas”, y su productos subsidiados “distorsionan las exportaciones de los países en desarrollo, causando un deterioro de los precios en los mercados internacionales y amenazan la producción interna de los países pobres, y en especial de la agricultura familiar”.

Por su parte, el secretario de Relaciones Económicas Internacionales de Argentina, Martín Redrado, sostuvo que la propuesta busca presentar otro punto de vista en el camino hacia la reunión ministerial de Cancún, buscando no repetir el error cometido durante la Ronda Uruguay del GATT donde el acuerdo de Estados Unidos y la UE, en ausencia de otras propuestas sustanciales, finalmente se impuso en el seno de la OMC.

La proposición de estos países incluye tres componentes principales: apoyos domésticos, accesos a mercados y subsidios a las exportaciones. En el caso del apoyo doméstico se reclama una “reducción substancial” en las naciones desarrolladas. Se incluye una reducción de “todas las medidas domésticas que distorsionan el comercio” en un cierto porcentaje (que no especifica, y donde se vuelve a recurrir a los paréntesis sin contenidos). Pero está en claro que la meta es alta: se apunta a “todos” los apoyos, se exige la eliminación de todas las medidas de apoyo directo, reclaman reducir el piso de las ayudas, e incluso reducir los apoyos llamados de la “caja verde”, muy usados por la UE. En el trato preferencial para los países en desarrollo se postula una ampliación de las excepciones a los apoyos domésticos, y respetar los actuales niveles mínimos de esas asistencias.

Sobre los accesos a los mercados se reclama una metodología de reducción de los aranceles que permita “una mejoría sustancial” para “todos los productos” de manera “efectiva y medible”, considerando varios mecanismos. También se reclama eliminar las medidas que excluyen las reducciones sobre ciertos productos, y se postula un arancel cero para el acceso de productos tropicales desde los países en desarrollo. Para los países en desarrollo se deberían permitir medidas de trato preferencial basadas en razones de “desarrollo rural y seguridad alimentaria”, incluyendo reducciones menores en los aranceles, períodos de implementación más largos. Incluso se postula crear la categoría de “productos especiales” para protecciones a negociar en el futuro.

En la temática de los subsidios a las exportaciones se reclama la eliminación de aquellos

aplicados a “productos de particular interés para los países en desarrollo” en un período de tiempo no precisado, y la eliminación del resto en otro período de tiempo tampoco determinado. Claramente se espera un plazo menor para aquellos productos de interés para los países del sur. En el mismo sentido, se plantea la reducción de los componentes de subsidios en los créditos a las exportaciones y los programas de garantías, así como el disciplinamiento del desvío de comercio debido a los programas de ayuda alimentaria (en respuesta a las frecuentes donaciones de alimentos que hacen los Estados Unidos en América Latina, las que contribuyen a enormes distorsiones de mercado). En estos casos los porcentajes concretos y los períodos de tiempo también aparecen bajo la forma de [...]

En el caso de la propuesta de la República Dominicana y demás países, existen varias diferencias, con una menor ambición aunque bajo el mismo espíritu de crítica al proteccionismo. Por ejemplo, se propone una metodología diferente para la reducción arancelaria pero se mantiene las negociaciones sobre las salvaguardas a la agricultura, también apunta a reconocer productos “especiales” o “estratégicos” y se otorgan excepciones para los países del sur, y buscan sostener las excepciones para programas de desarrollo agrícolas y subvenciones de insumos.

Un debate en marcha

La actual discusión sobre el comercio mundial agrícola se está profundizando y se pueden observar algunos aspectos positivos y otros preocupantes. Entre los primeros se debe resaltar el hecho que las naciones del sur hagan públicas sus propuestas, y que avancen en ellas sin temor por las enormes diferencias que reflejan frente a Bruselas y Washington. El hecho debe ser bienvenido porque abundan los ejemplos del bajo perfil negociador de muchos países del sur. También es importante advertir algunos síntomas de nuevos alineamientos dentro de la OMC. En este caso, el apoyo de China e India a la proposición de los agroexportadores de América Latina

refuerza los reclamos del sur, pero también son ensayos de nuevos balances de fuerza dentro de la OMC. En especial el actual canciller de Brasil, Celso Amorim, ha cultivado un nuevo eje entre Brasil, Sudáfrica y China, que puede estar dando ahora sus primeros resultados.

También es un hecho positivo que dentro de América Latina se defienden estos temas, no sólo por la importancia que tienen en sí mismos, sino como condicionalidad para avanzar en otros aspectos de la negociación que reclaman los países industrializados dentro de la OMC. Por ejemplo, el ministro de Agricultura de Brasil, Roberto Rodríguez, claramente ha indicado que si no se incorporan los elementos presentados en esa propuesta, no habrá negociaciones en esas otras cuestiones en el camino hacia Cancún, entre las cuales se encuentran inversiones y derechos de propiedad intelectual.

Frente a la actual situación del comercio agroalimentario mundial, los reclamos de dismantlar protecciones y subsidios perversos que realizan estos gobiernos debe ser apoyado. Pero eso no implica perder la perspectiva que estas nuevas “contrapropuestas” también responden a una lógica comercial que es una de las causas esenciales de la actual crisis rural en América Latina. La propia lógica mercantil explica este tipo de debate, y quienes se sienten desplazados terminan por elevar sus reclamos, pero en ese proceso están apelando a la misma perspectiva de competitividad económica. Casi todas las naciones latinoamericanas que firmaron la “contrapropuesta” agrícola enfrentan serias crisis rurales internas, han abandonado a buena parte de sus productores, especialmente los campesinos, apostando a la agroindustria, y no ensayan estrategias de desarrollo rural enérgicas. Por este tipo de razones, esos reclamos comerciales podrían significar un respiro, pero insistiendo en ese tipo de miradas no se solucionarán los problemas de fondo del campo latinoamericano.

Eduardo Gudynas

Publicado el 25 de agosto

El comercio agrícola mundial entre la Luna y las estrellas

Primer borrador para la cumbre ministerial de Doha

Los trascendidos que llegan de Ginebra dejan saber que el representante de la Unión Europea denunció tácticas de confrontación, conflictos entre el norte y el sur, y el uso de las “clásicas tácticas de buscar las estrellas con la esperanza de conseguir la luna”. Esa dura denuncia apuntaba al embajador de Brasil quien, en nombre de 17 países en desarrollo presentaron una propuesta para liberalizar el comercio agrícola. A su vez, en plena sesión de los jefes de delegación ante la Organización Mundial de Comercio (OMC), el representante de Brasil respondió que no estaba en nada interesado en la luna, pero que sí buscaba el acceso a los mercados en Europa y “en otros lugares aquí abajo en la Tierra”.

Ese es el tono que está tomando el último tramo de las negociaciones en la OMC a pocos días de iniciarse su nuevo encuentro ministerial en Cancún. El comercio agrícola sigue siendo una cuestión vital, manteniéndose las distancias entre los países desarrollados y las naciones del sur. Pero a pesar de todas las metáforas celestiales que se hacen en los elegantes salones de la sede de la OMC en Ginebra, el debate por momentos parece alejado de la realidad cotidiana del desarrollo rural, donde millones de agricultores viven por cierto muy arraigados a la tierra, y sufren cotidianamente los efectos de un comercio mundial distorsionado.

Al poco tiempo de esos hechos, en la noche del 24 de agosto, el presidente del Consejo General de la OMC, embajador C. Pérez del Castillo (Uruguay), presentó su “propuesta personal” del borrador para una futura resolución en Cancún. Ese nuevo documento

se lanza después de conocerse la propuesta agrícola de Estados Unidos y la Unión Europea, así como de las contraofertas realizadas desde el sur, y sin signos de acuerdos (1). Su contenido no permite encarar la próxima reunión de la OMC con optimismo. Allí queda en evidencia que no se ha avanzado casi nada en acuerdos concretos, y se propone apenas comprometerse en tratar las modalidades para negociar una futura reforma del comercio agrícola. Como ocurrió en Doha, traduciendo el texto, en su esencia se dice que las naciones “negocian cómo seguir negociando”. De esta manera el debate se convierte en ejercicios retóricos alejados de las realidades de las familias rurales.

Buscando un nuevo acuerdo en agricultura

El borrador de la resolución final que se espera aprobar en Cancún, dedica un párrafo al tema agrícola, junto a un anexo con más detalles sobre los futuros compromisos y disciplinas. El párrafo principal dedicado a la agricultura es vago, reiterando los compromisos asumidos en Doha (que también son vagos), se encomienda que una sesión especial del Comité de Agricultura debe acordar “modalidades para mayores compromisos”, adoptando una serie de metas ejemplificadas en el Apéndice A. En general las medidas contenidas en el borrador que están analizando los ministros de comercio están más cerca de las propuestas de Washington y Bruselas, que de los reclamos presentados en las contrapropuestas de los países del sur.

En ese anexo presenta los aspectos sustantivos, con secciones referidas al apoyo doméstico, acceso a los mercados, subsidios a las exportaciones y otras medidas. En el primer caso, el borrador repite el compromiso en reducir las ayudas domésticas, tanto el total como los apoyos mínimos, pero en porcentajes que no están determinados y que aparecen entre paréntesis sin contenido. De esta manera no existen compromisos concretos con la llamada “caja azul”.

En el caso de los apoyos de la “caja verde”, continuarían bajo negociación y no se ofrece ni siquiera la intención de reducirlos. Esas ayudas han sido duramente cuestionados por los gobiernos del Sur, en especial por la estrategia europea de traspasar sus subsidios a ese rubro de manera de poder mantener las ayudas dentro de las regulaciones de la OMC. Mientras la UE abusa de ese mecanismo, las críticas de los gobiernos del sur olvidan que ciertos subsidios son legítimos y deberían ser utilizados (como por ejemplo, para la reconversión agropecuaria abandonando los modos de producción contaminantes).

Sobre el acceso a los mercados, se mantienen muchos paréntesis sin contenido en las fórmulas que se usarán para la reducción de los aranceles. Se presentan algunas medidas positivas, como la posibilidad de mayores plazos de implementación y menores reducciones de aranceles en los países en desarrollo. Además se ofrece el compromiso que “todos los países desarrollados deben buscar proveer accesos libre de aranceles” a un porcentaje a determinar de importaciones provenientes de los países en desarrollo. También se retoma la idea de establecer “salvaguardias agrícolas especiales” desde los países en desarrollo (SSM). Pero en todos estos casos tampoco hay compromisos concretos.

En este caso varios analistas advierten que podría caerse en una situación asimétrica, donde los países ricos mantienen varias de sus protecciones y restricciones en sus mercados, mientras obligan a una mayor apertura en las naciones del sur. De hecho buena parte de las medidas de esa sección se inspiran en la propuesta de Washington y Bruselas.

Se mantiene el proteccionismo de los países ricos y se ignoran los reclamos del sur

Sobre los subsidios a las exportaciones, un instrumento sobre el que todos repiten discursos que reclaman su eliminación, no se presentan compromisos concretos. La actual propuesta apenas apunta a eliminar un conjunto de subsidios que afecten “productos de particular interés para los países en desarrollo”, aunque no se determinan los plazos ni los productos.

Los demás bienes permanecerán bajo negociación. Nuevamente no se ofrecen compromisos concretos. Las naciones ricas podrán mantener sus subsidios a las exportaciones, mientras que difícilmente podrán intentarlo las naciones del sur, las que cuentan con recursos muy reducidos. Para complicar más las cosas, las medidas propuestas pueden crear divisiones entre las naciones del Sur, ya que deberán determinar cuáles serán los productos que se incorporarán a la categoría de “particular interés”. Esa división puede avivarse por la posibilidad de otras condiciones especiales para los países menos desarrollados y los recientemente ingresados a la OMC, entre los que se destaca China.

Con los pies en la tierra

Frente al borrador de resolución, varios países en desarrollo elevaron fuertes cuestionamientos en el seno de la OMC, mientras recibía muestras de apoyo desde los Estados Unidos y la Unión Europea. La sección sobre comercio agrícola fue criticada por México, Argentina, India y otras naciones, apelando a calificativos como “inaceptable” y “ambigua”. El embajador de Brasil, Luiz Felipe de Seixas Correa, sostuvo que el borra-

dor “no ofrece una aproximación balanceada, y se queda corto con el mandato de Doha sobre agricultura”, ya que otorga prioridad a las perspectivas de los países desarrollados, en especial EE UU y la UE, los dos grandes subsidiadores. Agregó que el borrador debe sufrir modificaciones sustanciales para evitar un fracaso. Varias naciones centroamericanas apuntaron en el mismo sentido, en especial alertando sobre la situación de las economías campesinas.

Más allá de estos cuestionamientos, buena parte de las posiciones de los gobiernos de América Latina siguen atrapadas en una visión tradicional del desarrollo rural y el comercio agropecuario. Mientras sus diplomáticos se flocean con sus dichos sobre las estrellas y los planetas, las realidades terrenales son mucho más graves: el comercio agrícola mundial está fuertemente distorsionado, y la peor parte la llevan millones de agricultores en los países del Sur. América Latina ha sufrido esos problemas durante décadas, y sus efectos han contribuido a reconfigurar todo el sector, diezmado a los productores rurales más pequeños y provocando distorsiones en los mercados de alimentos nacionales.

El actual borrador está muy lejos de promover un desarrollo agropecuario sostenible, no sólo en el propio capítulo agrícola, sino también en las medidas propuestas en cuestiones asociadas, como los derechos de propiedad intelectual. No se abordan adecuadamente los temas comerciales - al tiempo que tenían lugar estos debates en la OMC, un reporte de Oxfam alertaba que los países ricos dedicaban mil millones de dólares por día a los subsidios agropecuarios. Eso explica que el dinero invertido en los ganados del Norte sea mucho más que el ingreso de las familias pobres del Sur. Estas enormes distorsiones no son atacadas adecuadamente en el nuevo borrador. Tampoco se incorporan otras dimensiones especialmente importantes para el desarrollo agropecuario, como la social y la ambiental. Bajo estas condiciones, la posibilidades de éxito en Cancún se alejan día a día, a medida que se aproxima el inicio de ese evento. Ojalá que todas las invocaciones a la Luna y las estrellas permitan que los gobiernos busquen objetivos con mayor altura, que sirvan para mejorar las condiciones de vida en nuestra propia tierra.

Gerardo Evia y Eduardo Gudynas
Publicado el 3 de setiembre

AGRICULTURA Y ACUERDOS MULTILATERALES DE COMERCIO

Un manual con una introducción a la Organización Mundial de Comercio y otros acuerdos sobre el comercio en productos agrícolas. Preparado por Marcos Devisscher, experto belga en temas de comercio internacional, y radicado en América Latina desde largo tiempo. El manual es una guía accesible y detallada para comprender lo que está en juego en la OMC. Disponible gratis en formato .pdf en el sitio web de Claes D3E en: www.agropecuaria.org

Marcando la cancha de las negociaciones agrícolas

Posiciones al inicio de la cumbre de Cancún

En momentos que se aproxima el inicio de la reunión de ministros de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Cancún, la Federación Internacional de Productores Agropecuarios (IFAP) organizó un encuentro con actores clave de las negociaciones agropecuaria. Allí se dieron a conocer elementos sustantivos que pautarán las negociaciones de los próximos días en materia de agricultura en la OMC.

El encuentro se inició con una advertencia importante desde un protagonista clave. Stuart Harbinson, presidente del Comité de Negociaciones Agrícolas de la OMC advirtió a los más de 150 representantes de productores agropecuarios de todo el mundo que allí se encontraban, que está claro que no será posible alcanzar un acuerdo sobre agricultura en Cancún, sino que a lo sumo lo que es posible alcanzar, es un acuerdo marco de modalidades de negociación. A su juicio los negociadores tienen en claro ese problema.

Este objetivo debía haberse alcanzado en Marzo de este año, cosa que no ocurrió como estaba previsto en la agenda de Doha ni tampoco fue posible a pesar de las negociaciones llevadas a cabo en Ginebra hasta último momento. Se está lejos de ponerle números a los compromisos de reducción de ayudas internas, aranceles y cuotas. En estas circunstancias la mayor aspiración es apenas un marco que establezca las bases para negociar las medidas sobre el comercio agrícola.

En suma se tratara de llegar a un documento del estilo del presentado por C. Pérez del Castillo, presidente del Consejo General, en el

que se acuerden las fórmulas a aplicar con las posibles combinaciones de cálculo para la reducción de tarifas, cuotas, ayuda interna y otros aspectos fundamentales para resolver el tema del comercio agrícola.

Otro tema que debería formar parte de ese acuerdo marco es el Trato Especial y Diferenciado para los países subdesarrollados. Sobre este punto un productor Francés manifestó que para ellos es necesario distinguir entre “países en desarrollo competitivos” y “no competitivos” en agricultura. Esta no es una cuestión menor y parece ser un nuevo elemento en la discusión que se ha echado a rodar; aparece por ejemplo en la propuesta agrícola de Bruselas y Washington. Esa distinción es de trascendental importancia para países exportadores del sur como Brasil, Uruguay o Argentina.

Harbinson puso una nota de alerta sobre este tema en el sentido que sería muy delicado plantear una negociación sobre esa base, ya que si hablamos de trato diferencial (por ejemplo más acceso a mercados) para los países no desarrollados, no podemos plantear negarlo a aquellos que sean más competitivos.

Este mismo tema fue retomado mas tarde por el Comisionado Europeo de Agricultura Franz Fischler quien con nuevos argumentos volvió a manifestar que esto debe ser tenido en cuenta si se quiere lograr un acuerdo equilibrado. Pero lo más importante del planteo de Fischler, y que marca posiciones antes de comenzar las negociaciones es que Europa supone haber dado un paso sustantivo con la reforma de la PAC aprobada en Junio y espera

un gesto de contrapartida por ello que permita continuar avanzando.

Respecto a esta reforma y ante la pregunta de otro productor brasileño sobre los subsidios a las exportaciones y la ayuda interna, manifestó que Europa está dispuesta a continuar avanzando pero quieren ver otros movimientos.

Respecto a las ayudas internas destacó el desacoplamiento de las ayudas como instrumentos específicos para encarar los aspectos de seguridad alimentaria, ambientales y de bienestar animal que interesan a los europeos, para hacer las ayudas menos distorsivas y que lo importante no es con cuanto apoyan a los productores sino para que se los apoya.

Finalmente hizo referencia a que se terminó el tiempo de la retórica y de los juegos negociadores, y que llegó el momento de pasar a los hechos y demostrar en la cancha la voluntad de llegar a un acuerdo. Entre otras cosas por que caducará en 2003 la llamada "Cláusula de Paz", que establece una "tregua" frente a las

demandas por no cumplimiento de los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay. Sin embargo no desmintió a Harbinson sobre el alcance del acuerdo al que se podría llegar.

Estas declaraciones se hicieron en el marco del evento congregado por IFAP, una red con más de 500 millones de familias de productores agrupadas en más de 100 organizaciones nacionales en 71 países. Fundada en 1946, la federación tiene el carácter de Organismo Consultivo General con el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.

La importancia del tema agrícola también quedó en evidencia por las conferencias que ofrecieron los países del Grupo de Cairns, que reúne a los grandes agroexportadores, y por las del Grupo de los 21 quienes del mismo modo marcaron públicamente sus posiciones antes de comenzar la jornada oficial.

Gerardo Evia

Publicado el 10 de setiembre 2003.

PLATAFORMA RURAL LATINOAMERICANA FRENTE AL ALCA

Claes y D3E presentan la segunda versión de la Plataforma Rural Latinoamericana frente al Área de Libre Comercio de las Américas. Una guía para analizar los principales temas en debate ante la liberalización comercial hemisférica.

Un listado de cuestiones claves como las metas del desarrollo rural, el papel de la integración o las normas de propiedad intelectual. Un texto para promover el análisis dentro de organizaciones ciudadanas. Disponible gratis en el sitio web de Claes D3E en www.agropecuaria.org

El comercio agrícola en el centro del debate

Inicio de las negociaciones en Cancún

Ha quedado en claro que la agricultura es el tema central de la reunión de comercio en Cancún. Los avances en diversos temas están atentos a lo que sucede con las negociaciones agrícolas, asumiéndose que si no se logra un acuerdo en esas cuestiones no se aceptarán ninguno de los acuerdos en otros temas. Asimismo, la autoeliminación de Lee Kyang-hae, líder de la federación de campesinos de Corea del Sur, ha tenido un fuerte impacto en la marcha de la reunión.

Muchos agricultores en toda América Latina viven una crisis sostenida desde hace años, arrastrándolos a posiciones extremas. En varios países se suceden los reclamos por lograr una rentabilidad mínima que les permita mantenerse dignamente con sus familias en la tierra, tanto en aquellos que representan economías campesinas, como incluso en otras más tecnificadas. La situación parece haber llegado a un punto dramático, y por fin los gobiernos comienzan a reaccionar.

Reclamos del sur dan nuevos pasos

El Grupo de los 21, que incluía a naciones como China, India y Brasil, ahora cuenta con un nuevo miembro: Turquía. El agrupamiento no solo mantiene la unidad, sino que está sumando nuevos aliados cada día. La incorporación de Turquía es particularmente importante porque se suma otro estado que supuestamente mantiene relaciones cercanas con los Estados Unidos, tal como sucedió hace dos días con Egipto.

El G-22 en estos momentos festeja una pequeña victoria reglamentaria al lograr que su propuesta agrícola fuese aceptada como un documento de discusión con igual jerarquía al borrador presentado por el embajador Carlos Pérez del Castillo. La oposición a esa medida, tanto de Bruselas como Washington no fructificó, y el presidente de las sesiones, el ministro mexicano de relaciones exteriores, dio instrucciones para incorporar la propuesta de los países del sur.



Manifestantes en Cancún.

En el mismo sentido, un grupo de 23 naciones en desarrollo crearon una coalición en productos agrícolas especiales. Varias naciones centroamericanas, junto a Perú, Ecuador, Venezuela, y otros estados africanos y asiáticos, establecieron una Alianza para los Productos Estratégicos y reclaman mecanismos de salvaguardias especiales, especialmente en productos agroalimentarios. Sus reclamos apuntan en el sentido de mantener algunos sectores críticos, especialmente protegidos

Estados Unidos y la Unión Europea presionan la alianza de países del sur que reclaman liberar el comercio agrícola

para sus mercados domésticos de productos importados a bajos precios.

La presión sobre los subsidios se redobló con el pedido de un grupo de países africanos, integrado por Benin, Burkina Faso, Chad y Malí, de finalizar con las ayudas del norte a la producción de algodón. Ese reclamo tiene importancia para varias naciones Latinoamericanas que también cultivan esa planta. De esta manera, más de cincuenta países han articulado reclamos formales contra las medidas proteccionistas de Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y otras naciones industrializadas.

En paralelo con los reclamos gubernamentales contra los subsidios, desde otros frentes se avanza en el mismo sentido. El mensaje del secretario de las Naciones Unidas, K. Annan también señaló las responsabilidades del sur, y la Unión Europea se sintió tan aludida que el comisionado de Agricultura, Franz Fischler, debió ensayar una nueva defensa de sus medidas proteccionistas. A esos pedidos se sumó ahora la FAO, donde varios altos jefes de esa agencia de las Naciones Unidas presentarán el viernes 12 un reclamo para terminar con los subsidios a las exportaciones y reclamarán medidas de trato especial y diferenciado para los países menos desarrollados. Junto a ellos hay una verdadera avalancha de estudios y denuncias de ONG de todo el planeta que presentan aquí en Cancún, día a día, las más elocuentes muestras de los efectos negativos de esas medidas agrícolas. En las actuales circunstancias la legitimidad de las posiciones de Washington y Bruselas es extremadamente débil.

Presiones del norte

Si bien los reclamos de los diferentes grupos de países del sur se mantienen, las naciones industrializadas del norte rechazan las demandas. El vocero de la Unión Europea consideró que la propuesta del Grupo de los 22 es inaceptable y presenta fallas, repitiendo los conceptos de Pascal Lamy. El representante comercial de los Estados Unidos, R. Zoellick ha dicho otro tanto.

Para reforzar las presiones que realiza Washington, se acaba de distribuir una nota de C. Grassley, presidente del Comité de Finanzas del senado de ese país. En sus declaraciones señala que considera preocupante que algunas de las naciones que se han alineado dentro de Grupo de los 21 (hoy G-22), si bien “buscan profundizar sus relaciones con los Estados Unidos por medio de la negociaciones de acuerdos de libre comercio”, actualmente “resisten abrir sus propios mercados en el comercio agrícola”. Grassley menciona específicamente a Colombia, El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Tailandia, y Sud Africa entre otros, y se considera “desilusionado” con esos países.

En lo que aparece como una amenaza, Grassley sostiene que como presidente de ese comité, que tiene jurisdicción sobre las políticas comerciales de Estados Unidos, no apoyará un resultado que no asegure la apertura de otros mercados, mencionando específicamente a la Unión Europea y Brasil, y se cuestiona si esas naciones tienen el compromiso requerido para finalizar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos.

En este estado de cosas, con la sombra de un muerte y disturbios en la carretera de acceso a la zona hotelera de Cancún, los delegados gubernamentales están enfrascados en reuniones sin que todavía esté claro si se logrará o no un acuerdo final.

Eduardo Gudynas
Publicado el 12 de setiembre

Las reglas del comercio internacional y la suerte de los más débiles

Los defensores de los derechos de los animales piden a la OMC que cambie las reglas de sus acuerdos para que se pueda restringir el comercio de aquellas naciones que no cuidan el bienestar de los animales de granja. Los canadienses afirman que los Estados Unidos los acusan falsamente de subsidiar su trigo. Un folleto reclama eliminar las tarifas sobre los agroquímicos para que la agricultura pueda beneficiarse de ellos. Otros reclaman medidas para poder restringir el acceso de productos contaminantes o potencialmente peligrosos. Este es el tono y la diversidad de las demandas en Cancún; las hay de todo tipo y hasta contradictorias entre ellas.

Los agricultores de los países exportadores del sur reclaman que se desmantelen los subsidios que otorgan los países del norte, los del norte reclaman que se detenga la liberalización del comercio agrícola ya que ello los perjudica. Muchas corporaciones de empresarios reclaman por mayor liberación. Ganaderos norteamericanos protestan por la posibilidad que el tratado de libre comercio que su país viene negociando con Australia los dejará fuera de competencia y los inundará de carne importada.

Es como una gran feria en que cada uno vocea su pregón esperando que alguien compre su mercadería. Esa es la sensación que por momentos se tiene al transcurrir los días por los diferentes ámbitos paralelos a la reunión ministerial de la OMC. Sin embargo las verdaderas transacciones solo pueden ocurrir en otro ámbito, el de las negociaciones entre gobiernos que se llevan a cabo en el Centro de Conferencias de Cancún.

En este otro ámbito, el panorama se parece más a un campeonato de ajedrez donde los participantes juegan partidas múltiples y simultáneas entre sí. Por momentos algunos jugadores se agrupan para potenciar fuerzas, pero hasta el momento la partida parece estar trabada y con tendencia a terminar en “tablas”. Aquí el ambiente es menos verborágico y colorido, aunque en ocasiones los jugadores se suman a la feria y hacen sentir sus propios pregones a través de conferencias de prensa.

A quienes están destinados esos pregones? A la opinión pública por un lado, y por otro, probablemente de mayor importancia, a la los propios contrincantes para hacerles llegar mensajes laterales. Desde otros espacios se dicen cosas para que lleguen a los oídos adecuados o como intento de legitimar posiciones de negociación.

La pregunta que inevitablemente surge al apreciar este panorama es si todo este juego realmente sirve para algo. En realidad se trata de un juego de poderes más o menos organizado y burocratizado que permite canalizar tensiones de intereses entre Estados nación vinculados con el comercio, asunto del que se ha ocupado el hombre desde hace miles de años.

Pensemos por un momento que las negociaciones de la Ronda de Doha fracasan; los debates en Cancún están a mitad de camino y cualquier desenlace es posible, incluso el fracaso. Que pasaría entonces? Probablemente nada apocalíptico. Los países continuarán comerciando protegiendo o subsidiando en la medida de sus posibilidades, negociarán nuevos acuerdos preferenciales, profundiza-

***Los países más
pequeños son los
que más pierden ante
los más grandes
en ausencia de reglas
comerciales***

rán alternativas de integración regional u por otras vías para solucionar sus problemas.

A propósito el canciller argentino Rafael Bielsa se refirió a esto cuando dijo que “si no logramos esto (refiriéndose a cumplir el

mandato de Doha) será difícil convencer a la gente que el multilateralismo es importante”.

En realidad el llegar a acuerdos multilaterales per se que es la razón de ser de la OMC no garantiza que las relaciones entre los países vayan a ser más o menos justas; lo único que ellos reflejan son los equilibrios de poder existentes. En cualquier caso es cierto que los más débiles y pequeños son los que más tienen para perder en un ámbito sin reglas multilaterales acordadas. Pero en las actuales circunstancias casi todos los países son “más débiles y pequeños” comparados con un puñado de naciones industrializadas. En esa tarea, de ofrecer garantías a quienes más las necesitan, la OMC mantiene una gran deuda.

Gerardo Evia

Publicado el 13 de setiembre 2003

LIBRE COMERCIO Y PUEBLOS INDIGENAS

Una introducción especialmente preparada para organizaciones indígenas sobre los desafíos que imponen los nuevos acuerdos de liberalización comercial en las Américas. Una guía a cargo de Eduardo Gudynas (Uruguay) y Alberto Acosta (Ecuador), con ejemplos sobre las estrategias seguidas por otros movimientos sociales para encarar estas nuevas negociaciones. Una edición de D3E y Claes, con el auspicio de COICA (Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica), disponible gratis en nuestra web: www.globalizacion.org

Los países en desarrollo se refuerzan

El grupo de los 20 se amplía y reclama la incorporación de sus demandas

En la víspera de la apertura oficial de la reunión ministerial de la Organización Mundial de Comercio en Cancún, varios países del sur reforzaron sus reclamos, buscan mantener su unidad y sumas nuevos aliados, en el contexto de un proceso que por ahora tiene un destino incierto.

A última hora de la tarde del martes 9 de setiembre la conferencia de prensa del llamado Grupo de los 20, que reúne a muchos de los más importantes países en desarrollo, se convirtió en uno de los hechos significativos del día. El encuentro fue abierto por el canciller de Brasil, Celso Amorín, con la presencia de representantes de China, India, Sudáfrica, Argentina y Costa Rica. El llamado Grupo de los 20 se había formado pocas semanas atrás para presentar una contrapropuesta de comercio agrícola frente a las posiciones de Estados Unidos y la Unión Europea. Muchos analistas, y varios gobiernos de países desarrollados, dejaban entrever que ese grupo informal tendría poca vida y rápidamente se desvanecería.

Sin embargo, la conferencia de prensa ofrecida por esos países comenzó con la novedad, anunciada por Amorín, que el grupo se mantiene no sólo firme sino que sumó un nuevo socio: Egipto. De esta manera, el ahora llamado Grupo de los 21 se presenta con un peso relevante en las negociaciones -incluye a grandes naciones del sur, como China, India, Sudáfrica y Brasil, y tal como los ministros repiten una y otra vez, representan el 63 % de

todos los agricultores y campesinos, cubriendo aproximadamente el 20% de la producción agrícola mundial y 26% de las exportaciones agrícolas totales.

El canciller de Brasil, Amorín, consideró la propuesta agrícola un "hecho histórico" donde por primera vez un conjunto de países del Sur presentan una propuesta organizada de ese tipo, "manteniendo su unidad" en las negociaciones, y reclamando que sea incorporada a los debates que se inician en Cancún.



Conferencia de prensa del Grupo de los 21 liderada por el canciller de Brasil, Celso Amorin

La presencia de este nuevo grupo en el seno de la OMC brinda mayor complejidad a una cumbre ministerial que por ahora aparece amenazada por el fracaso. Varios síntomas indican los problemas que enfrenta la reunión: personalidades de las organizaciones

el Grupo de los 21 representa el 63% de todos los agricultores y campesinos del mundo

multilaterales, como el presidente del Banco Mundial o el secretario general de las Naciones Unidas, dejan entrever que no asistirán a las reuniones de Cancún; los representantes gubernamentales de los países en desarrollo suman quejas sobre las asimetrías comerciales; y miles de activistas sociales se preparan más allá de la zona hotelera para hacer sentir sus voces.

De esta manera, la posición de este grupo de 21 países surge como un contrapeso organizado, y por ahora coherente, a las presiones que realizan tanto Washington como Bruselas. Las más evidentes partieron días atrás desde la Casa Blanca, ya que el propio presidente G. Bush ha telefonado a varios de los líderes de este grupo para reclamar flexibilidad en las negociaciones que se inician en Cancún.

En la conferencia de prensa, varios representantes insistieron que el tema agrícola “es el eje central” de las negociaciones en Cancún. Sudáfrica insistió con la necesidad de contar con un “sistema agrícola nuevo y equitativo”, Argentina reforzaba indicando que el grupo no es circunstancial, y China reclamó una “completa consideración” de la propuesta agrícola que presentaron semanas atrás.

A lo largo de sus intervenciones, los gobiernos dejaron claras señales que temen que su propuesta agrícola no sea abordada como tal en el plenario de las negociaciones, y que esa discusión se remita al borrador presentado por Carlos Pérez del Castillo.

La posición del Grupo de los 21 considera el texto de Pérez del Castillo como incompleto y desbalanceado, y agregan que su propia propuesta debería tener el mismo “status”, debe ser considerada en forma integral (sin

recortes) y no debe apelarse a restricciones reglamentarias para impedirlo.

Todos estos movimientos han despertado mucha expectativa en la reunión de la OMC. Un claro ejemplo fue que la conferencia de prensa del Grupo de los 21 debió cambiarse de una de las salas pequeñas al auditorio mayor, que terminó repleto de más de 200 periodistas y observadores. Y por si eso fuera poco, la reunión tuvo un final muy original cuando los ministros cedieron la palabra a los representantes de Oxfam, la organización no gubernamental internacional. Debe subrayarse el gesto inusual de los ministros, que aceptaron compartir el estrado con una ONG que no ha escatimado críticas a la OMC. Oxfam presentó los resultados de su campaña por el comercio justo, con las voces y reclamos de más de tres millones de personas. Haciendo gala de rápidos reflejos y aprovechando la oportunidad, el canciller de Brasil, Amorim, subrayó ese encuentro entre una ONG y los gobiernos, un encuentro que es posible “cuando se lucha por la justicia social”. Inmediatamente tuvo lugar una avalancha de aplausos (un fuerte contraste con las conferencias de prensa usuales, donde nadie aplaude a los gobiernos).



Centro de Convenciones de Cancún.

Muchas de las propuestas agrícolas de este Grupo de los 21 son interesantes, otras son evidentemente insustentables, y por detrás de los discursos del libre comercio hay una aspiración a mantener ciertos tipos de protecciones a las agriculturas nacionales. Más allá

de esas cuestiones, la presencia del Grupo de los 21 ofrece por fin algunas posibilidades para romper la hegemonía de los países industrializados en las negociaciones comerciales globales. Bajo ese contexto nunca se podrá avanzar hacia estrategias de desarrollo distintas, pero con nuevas circunstancias

y con un número mayor de actores activos en la negociación, las oportunidades aumentan. Asimismo, esos gobiernos ofrecieron por fin un ejemplo que la coordinación en el sur es posible, abandonando las declaraciones que eran apenas ecos de las posiciones del norte para comenzar con un discurso propio.

Eduardo Gudynas

Publicado el 10 de setiembre de 2003

Propuesta agrícola mantiene el comercio desigual

Ultimo borrador de acuerdo comercial

Finalmente se dio a conocer un borrador de declaración final en la reunión de la OMC en Cancún. El anexo de agricultura era la sección más esperada de todo el documento, ya que buena parte de las negociaciones dependen de lograr un acuerdo en esa materia. Así es que todos los ojos se dirigieron a las secciones sobre el, y rápidamente se generó un acalorado debate, reflejando las discusiones de los primeros días de la cumbre ministerial, en especial la puja entre la UE y los Estados Unidos, y por otro lado, una cincuentena de países organizados en diferentes grupos, pero en especial del Grupo de los 22 liderado por Brasil, India y China.

Desde el punto de vista de las expectativas originadas en los compromisos de Doha y las necesidades de los países en desarrollo con relación a temas agrícolas claves, como el apoyo doméstico, acceso a mercados y subsidios a las exportaciones, es evidente que el nuevo borrador bien podría ser tildado de inaceptable en términos de equidad en la relación norte sur. El documento anuncia la eliminación de los subsidios, pero vuelve a ser insuficiente ya que no se establecen plazos concretos.

La propuesta presentada hoy mantiene como eje central el borrador presentado en Ginebra por el embajador C. Pérez del Castillo días antes del comienzo de la reunión ministerial. Ese primer borrador ya era muy similar a las propuestas de negociación sostenidas por Washington y Bruselas; justamente contra esas proposiciones es que se creó el Grupo de los 22. De los puntos reclamados por las naciones del sur, el nuevo borrador incluye unos pocos puntos y concesiones.

El contenido de la nueva propuesta

Sobre la ayuda interna, uno de los mecanismos más distorsionantes y que más perjudican a los países del sur, el borrador permite continuar con la ayuda contenida en la llamada "caja azul". El texto es casi idéntico al presentado por C. Pérez del Castillo, estableciendo algunas condiciones. Esta propuesta no refleja las aspiraciones de los países del G-22 de eliminar ese tipo de ayudas. Como contrapartida se establece un marco para reducir la ayuda combinada (de minimis y de la llamada "caja amarilla") con porcentaje mínimo y plazo. Tampoco hubo movimiento respecto a las expectativas de reducir los pagos de "caja verde", quedando solo los criterios a negociar.

Queda pendiente una grave pregunta: la ausencia de un techo en las ayudas de "caja verde" podría desembocar en que a UE simplemente le bastaría trasladar sus demás asistencias a ese rubro. Con ello se cumpliría con el mandato de la OMC mientras mantendría todo su paquete de ayudas.

En el tema de los subsidios a exportaciones las modificaciones respecto a las posiciones de Estados Unidos y la UE no son sustantivas; se mantiene el marco de compromiso de eliminar subsidios a determinados productos de interés para los países desarrollados en un plazo que habrá que seguir negociando. El movimiento aquí es en ambos sentidos ya que para los productos no sensibles se plasma un compromiso de reducción "con miras a su remoción progresiva", al igual que para los créditos a las exportaciones. La propuesta de Bruselas-Washington no hacía referencia alguna a un objetivo final de remoción y la del G-22

planteaba la eliminación de todos ellos. Sin embargo, mientras Brasil y sus aliados planteaban una fecha límite para la remoción de todos los subsidios a las exportaciones, el borrador que se presentó hoy establece que se continuará negociando.

En cuanto al acceso a mercados los recortes tarifarios para los países desarrollados no contemplan todas las aspiraciones del G-22 y básicamente se repite el texto anterior. Sin embargo se introduce un piso a negociar como mínima reducción arancelaria promedio para todos los productos agrícolas.



Respecto a los picos tarifarios, es evidente un retroceso en establecer que los países desarrollados tendrán una flexibilidad adicional para mantener picos tarifarios para ciertos productos. Como contrapartida, se agrega la propuesta del G-22 de aplicar factores de reducción concretos a los aranceles de productos elaborados que excedan los de sus respectivos primarios. Muchas naciones Latinoamericanas padecen esos problemas, ya que sus exportaciones encuentran aranceles cada vez más altos a medida que se aumenta su valor agregado. Los aranceles escalonados son una de las herramientas que explica el énfasis exportador primario de la región, y han estado en el centro de la crítica de muchos gobiernos.

También constituye un avance la inclusión un marco para establecer reducciones concretas de aranceles dentro de los contingentes arancelarios (cuotas), aunque no se establecen

condiciones concretas de expansión de éstos como aspiraban los países del sur.

Para los países en desarrollo se establecen disposiciones de trato especial y diferenciado permitiendo excluir ciertos productos de los recortes tarifarios, además de plazos especiales para implementar los compromisos de reducción para otros productos no sensibles. El resto de los puntos referentes a tarifas se mantiene en condiciones similares a las del primer borrador original con disposiciones de trato especial para países menos desarrollados, con referencia especial al acceso para productos tropicales. Un hecho importante es que en el actual borrador no aparece la pretensión de la Unión Europea de distinguir a aquellos países en desarrollo considerados exportadores netos de aquellos que no lo son. Aquella idea de Bruselas había despertado durísimas críticas desde varias naciones agroexportadoras del sur, en especial Argentina y Brasil.

Finalmente, se debe destacar otro aspecto muy negativo: se propone una prórroga de la cláusula de paz por un período de meses a determinar. Se incorpora así una nueva "carta de crédito" que permite a las naciones industrializadas seguir con sus esquemas de protección manteniéndose a salvo de las medidas de reclamo que ellas mismas promueven en el seno de la OMC.

Las cifras y porcentajes del borrador todavía aparecen entre paréntesis. Se confirma así lo adelantado días atrás el presidente del comité de agricultura de la OMC, S. Harbinson, en el sentido que en Cancún no habría cifras acordadas de compromisos sino a lo sumo un marco de modalidades de negociación.

Otras secciones del borrador son particularmente importantes para el sector agrícola. Entre ellas se debe destacar el párrafo dedicado al comercio en algodón, ya que parecía haberse llegado a un compromiso en atender los reclamos de varias naciones africanas. Sin embargo, el borrador que se acaba de presentar en realidad no incluye ninguna medida concreta.

Reacciones de cautela y rechazo

Las reacciones iniciales de los gobiernos han sido marcar algunas diferencias con cautela, pero insistiendo que por fin una negociación está en marcha. Las autoridades de la UE enfatizaron que la propuesta mantiene su “caja verde” de ayudas a los productores agropecuarios, mientras que autoridades de algunos países de la unión demostraron disconformidades con algunas secciones del documento. Los voceros del representante de comercio de los Estados Unidos dejan entrever su conformidad con el borrador.

Entre las naciones Latinoamericanas han indicado que la propuesta todavía está lejos de sus reclamos, aunque tanto el secretario de comercio internacional de Argentina, M. Redrado, como el canciller de Brasil, C. Amorín, indicaron que es posible seguir negociando aunque vaticinan un proceso muy duro.

Las reacciones de la mayor parte de las organizaciones de la sociedad civil han sido de rechazo. Diversos comunicados de prensa denuncian que el nuevo borrador tanto en los temas de agricultura como en sus demás aspectos, cumple con las aspiraciones esenciales de Estados Unidos y la UE. Si bien la nueva propuesta retoma algunos elementos de las naciones del sur, en casi todos los demás rubros es muy negativa. Por ejemplo, la Red del Tercer Mundo denuncia que el texto ignora las propuestas y pedidos de los países del sur. Amigos de la Tierra internacional sostiene que los Estados Unidos y la UE



El comisario de comercio Pascal Lamy (UE) en conferencia de prensa.

“llevan a los países en desarrollo al borde del precipicio”, mientras que Oxfam Internacional aclaran que Bruselas no reduce sus subsidios a las exportaciones mientras que los Estados Unidos mantendrá las ayudas internas. Agregan que los países ricos están “ignorando la voz de millones de personas” y están poniendo en riesgo a la ronda de negociaciones.

Lo cierto es que este borrador se convierte en el nuevo piso de la negociación. Se evidencian algunos movimientos, pero estamos muy lejos de lograr una propuesta de comercio justo y balanceado.

Gerardo Evia y Eduardo Gudynas

14 septiembre del 2003

De Cartagena a Cancún

Mercados verdes y certificaciones comerciales

El jueves 11 de setiembre entró en vigencia el Protocolo de Cartagena, un acuerdo suscrito en el marco de la Convención de Diversidad Biológica hace un par de años. El protocolo establece una serie de obligaciones para los países adherentes para el uso y manejo de los Organismos Genéticamente Modificados. Ese protocolo tiene mucho que ver con la actual reunión de la OMC en Cancún.

Muchas de las regulaciones que el convenio establece es probable que tengan impactos en términos comerciales ya que contienen regulaciones y medidas para el movimiento transfronterizo de estos productos así como sobre su etiquetado.

El tema de la relación entre los acuerdos de la OMC y otros acuerdos multilaterales, particularmente los ambientales, se encuentra entre los debatidos por estos días en Cancún, ya que la interferencia entre normas contradictorias de unos y otros complica aún más el ya complejo panorama de negociaciones comerciales. Las aguas aquí también se encuentran divididas según los intereses particulares de unos y otros.

El centro de esta cuestión se encuentra en parte derivada de una disposición de los acuerdos de la OMC que impide discriminar entre productos similares. Por lo tanto, surge la pregunta si un aceite de soja transgénica similar o diferente a uno de soja convencional. Bajo las actuales reglas no se podría discrimi-

nar entre dos productos sobre la base de procesos o métodos de producción diferentes si los productos derivados no son esencialmente diferentes. Por lo tanto, los funcionarios de la OMC dirían que es lo mismo un aceite derivado de transgénicos que uno convencional, una distinción que rechazarían muchos productores rurales y otros tantos consumidores.

Otra de las discusiones de estos días gira en torno a si los llamados mercados verdes son una oportunidad para los países del sur y si la diferenciación de sus productos a través de eco-etiquetado podría mejorar el acceso a los mercados. Las etiquetas verdes permiten identificar productos orgánicos de otros convencionales. Algunos argumentan que si este tipo de productos pueden ser considerados bienes ambientales podrían tener acceso preferencial.

Esa línea argumental llevaría a pensar que podrían haber oportunidades por el lado de reconocer en las regulaciones del comercio internacional la diferencia entre bienes obtenidos por métodos de producción sustentables. Un extremo que tiene lugar en la práctica (como sucede con las fiscalizaciones de certificación que la Unión Europea hace en América Latina), pero que implicaría ir mucho más allá de las prácticas comerciales toleradas por la OMC -establecería el antecedente de "mirar" dentro de los procesos productivos de cada país, un extremo que rechazan casi todos los gobiernos.

Por el otro lado también es posible observar en Cancún diversas organizaciones preocupadas por el bienestar animal y la forma en que estos son tratados en los diferentes sistemas de producción. Muchas de esas organizaciones presionan para que la OMC modifique las reglas antes mencionadas, ya que ellas impiden que los países puedan trabar el acceso de productos de origen animal que no hayan sido tratados adecuadamente.

Sin embargo modificar estas reglas también implica riesgos que nos son menores. Muchos de los esquemas de eco-etiquetado o el bienestar animal no determinan modificaciones medibles en el producto final (lo que no significa que no tengan ventajas o valor), y eso hace que sea difícil establecer con certeza si cumplen o no con las condiciones especificadas. Estas a su vez pueden ser controvertidas y en muchos casos subjetivas (cómo se mide el stress de las gallinas?). Para ello existen normas que permiten esas certificaciones; sin embargo, la forma en que se establecen y controla el cumplimiento de esas normas no siempre es transparente. Además, la certificación implica costos adicionales y en última instancia es posible que por esta vía se

puedan aplicar nuevas discriminaciones espúreas al comercio o incluso competencia desleal.

De cualquier modo es un hecho que los mercados reconocen la diferencia entre unos productos y otros, independientemente de las regulaciones de la OMC; las estadísticas demuestran que existen sobreprecios y demanda creciente por este tipo de productos. Sin embargo muchas veces no es posible capitalizar nuestras ventajas para satisfacer esas demandas por las restricciones de acceso tanto para a productos convencionales como verdes.

Seguramente este tema no será resuelto en este encuentro ministerial de la OMC, pero está contenido en las discusiones sobre las medidas de protección agrícola, normas de origen y certificaciones que consideran los ministros. Hace unos pocos años se dio un paso importante en Cartagena, y ahora la misma demanda por la calidad de los alimentos reaparece en las conversaciones en Cancún. El abordaje de esta temática no es un lujo para las naciones Latinoamericanas, sino que representa una necesidad estratégica.

Gerardo Evia

Publicado el 12 de setiembre 2003

Agricultura en Cancún: peor de lo esperado

Un día antes de comenzar las negociaciones de la OMC en Cancún, dábamos cuenta que todos tenían claro que no iba a ser posible concluir con un acuerdo en materia de agricultura que incluyera detalles. Apenas se esperaba que fuese posible arribar a un acuerdo sobre modalidades. Desde ese punto de vista el resultado final de la reunión ministerial fue peor de lo esperado, ya que ni siquiera eso se logró.

Las consecuencias del fracaso de las negociaciones de Cancún son fundamentalmente políticas e influirán sobre diversos sectores de forma diferente. Desde el punto de vista de la agricultura en particular el resultado puede leerse desde diferentes ángulos. Una consecuencia inmediata es que no se renovará la llamada “cláusula de paz” que preveía una “debida moderación” en el uso de las medidas compensatorias o de impugnación frente a las ayudas internas y subsidios agrícolas que otorgan los países miembros.

Esta cláusula corresponde al artículo 13 del Acuerdo sobre Agricultura y tiene vigencia hasta fines del 2003. Al no llegarse a un acuerdo, y no parece probable que esto ocurra antes de fin de año se abre la puerta para que los países puedan demandar a quienes otorgan subsidios a la agricultura al amparo de otros acuerdos de la OMC, como el acuerdo de subvenciones y medidas compensatorias.

Desde el punto de vista de los actores en juego las lecturas son diferentes. Pascal Lamy, comisario de la UE, sostuvo que los productores

europeos “perdieron” en Cancún, ya que se supone que la unión había realizado su reforma a la política agraria común (PAC) con la esperanza de poder obtener reducciones similares de parte de sus contrincantes norteamericanos. Al fracasar el encuentro de la OMC se han quedado sin contrapartidas.

El secretario de Comercio de Estados Unidos, R. Zoellick no hizo referencia especial al tema agrícola. Sin embargo recordó que ya ha firmado acuerdos de libre comercio con varios países y que seguirá avanzando por ese camino aun que no haya avances en las negociaciones globales.

Ello tendrá consecuencias directas para los productores de esos países incluyendo los estadounidenses. Muchos productores de EE.UU. temen, por ejemplo, las consecuencias que tendría para ellos un acuerdo de su país con Australia. De hecho los australianos podrían ser un fuerte desafío en varios rubros y particularmente en carnes. Australia, a diferencia de muchos países en desarrollo, tiene eventualmente la capacidad de ayudar a sus productores en caso de tener competir con la ayuda interna norteamericana. La negociación EE.UU-Australia tuvo seguramente bastante que ver con la pérdida de protagonismo del Grupo de Cairns en las negociaciones sobre agricultura en Cancún; rol que asumió Brasil y el llamado Grupo de los 20-plus.

Ese no es caso de los países en desarrollo que se verían forzados para lograr mayor acceso al mercado de Estados Unidos, a competir

contra los enormes volúmenes de ayudas internas y subsidios a la producción que ese país otorga a sus productores.

Este tema cobra particular importancia de cara a las negociaciones en curso sobre el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) cuya próxima reunión Ministerial se realizará dentro de dos meses en Miami. Seguramente, como lo dejó traslucir Zoellick, Washington redoblará los esfuerzos para alcanzar ese acuerdo. Los países latinoamericanos tienen todo para perder en el sector agrícola ya que con el fracaso en avanzar sustantivamente en la OMC en la reducción de los subsidios, seguramente se desencadenará una avalancha de productos norteamericanos subsidiados. El rol de Brasil en este aspecto será fundamental ya que se ha perfilado como el nuevo líder por la liberalización de la agricultura lo que se acompasa con el crecimiento sostenido del sector agro-exportador de ese país.

Brasil ha liderado las negociaciones agrícolas en Cancún acompañado de un grupo importante de países en desarrollo, tanto por su población como por su producto bruto agrícola. De hecho no se recuerda en mucho tiempo un debate como el que ha tenido lugar en estos días, donde los países del sur hayan desafiado de forma similar a los países del norte en este tema.

En las declaraciones en conferencia de prensa de los representantes del G-20 plus no ocultaron la satisfacción no solo por la articulación política lograda sino por la suma de capacidades técnicas que les permitieron negociar con competencia en temas tan complejos.

Si bien es un hecho que la reunión ministerial fracasó en su conjunto, el canciller de Brasil Celso Amorín hizo referencia a dos aspectos importantes. En primer lugar el hecho que algunos progresos, aunque insuficientes, fueron hechos en materia de agricultura. En este sentido Amorín enfatizó que el último documento presentado con algunos pequeños avances debería ser el punto de partida para continuar negociando en Ginebra, lo cual fue indirectamente aceptado por el presidente de la reunión en el acto de cierre.

En segundo lugar, se señaló que no debería verse la conclusión de Cancún como un fracaso, puesto que los procesos de este tipo tienen normalmente avances y retrocesos, pero fundamentalmente porque a veces es necesario pararse firme y saber poner límites para poder seguir avanzando y trabajando. Agregó Amorín que su gobierno trabajó no con la inspiración del miedo sino con la inspiración de la esperanza.

Gerardo Evia

Publicado el 16 setiembre

Colapsó la Cumbre de Cancún de la OMC

Se redoblan los desafíos Latinoamericanos

El domingo 14 de setiembre, a primera hora de la tarde, se anunció el fracaso de la cumbre ministerial de la OMC en Cancún. Desde el día anterior tenían lugar reuniones de negociación, algunas de ellas a puertas cerradas y en pequeños grupos de países claves, que en algunos casos llegaron hasta muy entrada la madrugada. Se volvieron a repetir los mecanismos antidemocráticos con reuniones restringidas, llamadas de la “sala verde”. Se repitió el descarrilamiento que tuvo lugar en Seattle, aunque desde otros actores y con otros énfasis, aunque una vez más con la presión ciudadana en las calles.

El día domingo amaneció sin acuerdos en tanto un grupo muy importante de naciones en desarrollo de Africa y Asia rechazan de plano la incorporación de los “temas de Singapur”. Las tensiones y discrepancias desembocaron en que una buena parte de los delegados de los países africanos abandonaran la sala de sesiones; algunos de ellos llegaron a la sala de la prensa y en medio de un generalizado tumulto anunciaban que dejaban las negociaciones. Casi al mismo tiempo, el canciller mexicano como presidente de las sesiones indicaba que era evidente que las posiciones eran muy distintas y no se podía llegar a un acuerdo, ni siquiera extendiendo el plazo del encuentro. Y también casi al mismo tiempo, el comisario europeo de agricultura hacía declaraciones en el mismo sentido.

En unos pocos minutos quedó en claro que la cumbre ministerial de Cancún fracasó. En

sucesivas conferencias de prensa se ofrecieron las mas diversas explicaciones, mientras cientos de representantes de ONGs se felicitaban por haber contribuido a evitar un acuerdo que consideraban altamente negativo.

Se pueden señalar algunos resultados destacados del colapso en Cancún. El primero es que se evitó un acuerdo que fuera negativo, y por la propia naturaleza del fracaso, quedaron todavía más en evidencia las injustas relaciones en el comercio global en general, y en la agricultura en especial.

En segundo lugar, buena parte de los países del sur salen fortalecidos, y en particular las coaliciones de naciones africanas, las de Asia – Caribe – Pacífico, y el Grupo 20-plus liderado por Brasil, China, India y Sudáfrica. Si bien hay varias coaliciones en juego es un hecho notable que los países del sur lograran coordinar sus reclamos y mantenerse firmes en ellos, haciendo valer el poder de veto que de hecho poseen dentro de la OMC. Este es uno de los resultados destacables de la reunión de Cancún, y queda abierta la pregunta si esas coaliciones sur-sur se mantendrán.

El Grupo de los 20-plus que incluye a muchas naciones Latinoamericanas, sumó nuevos socios en las últimas horas (Nigeria e Indonesia), y mantuvieron una buena unidad en las negociaciones. El grupo está específicamente enfocado en los temas de agricultura, y no se expide en otras cuestiones, en algunas de las cuales las diferencias entre esas naciones son evidentes.

La existencia del Grupo 20-plus (como se lo denomina ahora) fortalece el poder de negociación de Brasil, reconocido por las demás países como uno de sus motores. Pero no todos los países Latinoamericanos se han sumado a esa iniciativa. Por otro lado, el Grupo 20 plus dejó claramente en segundo plano a un actor tradicional en los temas agropecuarios, el Grupo de Cairns, cuyo futuro queda entonces bajo un signo de interrogación.

En tercer lugar, con el colapso del encuentro el punto de referencia en los temas agropecuarios vuelve a ser el borrador de C. Pérez del Castillo, presentado en Ginebra a fines de agosto. Algunos países del Grupo 20-plus ya han indicado que desean que los avances que lograron en Cancún con esos temas sean respetados y mantenidos en la futura negociación. Es importante advertir que la “cláusula de paz” que impide los reclamos contra las medidas de protección de los países del norte perderá, como esta establecido, su vigencia a fines de 2003, con lo que se abre una puerta a una avalancha de demandas desde las naciones del sur. El tema agrícola se convierte así en un factor clave para acelerar nuevas consultas dentro de la OMC.

En cuarto lugar, este fracaso ha dejado al desnudo la agenda contraria al desarrollo de los países industrializados, y en especial los Estados Unidos y la UE. Ambos han abusado de las promesas que luego no cumplen, y los casos del comercio en algodón como de incluir los temas de Singapur son un ejemplo de esas tácticas. Para muchas naciones de Africa y Asia, cuya participación es marginal en el comercio global, deja de tener sentido participar en un sistema multilateral de comercio que lo único que logra es legitimar las reglas por las cuales las excluyen. Varios ministros han enfatizado que sus pueblos ya no pueden esperar más.

El colapso de Cancún también ha dejado muy dañada a la OMC, reforzando su pésima imagen ante la opinión pública global. En estos días las naciones ricas han abusado de las presiones; por ejemplo Estados Unidos ha

usado alternativamente las amenazas de represalias junto a las ofertas de ayudas y acuerdos de comercio. Todo el sistema de comercio multilateral queda dañado, y se deberá determinar los impactos concretos en los próximos meses. Es posible que esto refuerce la tendencia a los acuerdos regionales y multilaterales, lo que podría acentuar la fase de expansión del Mercosur hacia las naciones andinas.

Los hechos que se han vivido en Cancún han sido un importante avance para las organizaciones ciudadanas. Si alguien tenía dudas sobre los aspectos negativos de la OMC, la forma en que se ha comportado la organización y su incapacidad para tomar los temas de desarrollo, demuestran que casi todas las críticas están bien orientadas. No puede insistirse en que la OMC es una organización seria mientras distribuye un borrador de regulaciones sobre todo el comercio global un sábado por la tarde, dándole unas 30 horas a más de 140 países para que lo lean, entiendan y aprueben.

El fracaso en Cancún tiene además implicancias para las negociaciones del Area de Libre Comercio de las América (ALCA). Las posiciones de Brasil se refuerzan, la importancia del tema agrícola aumenta (al carecer de un acuerdo en la OMC sobre el cual basarse, la negociación agrícola en las Américas cobra una nueva importancia). A su vez, Estados Unidos insiste en sus ofertas de acuerdos bilaterales con América Latina, un extremo que ya fue anunciado en Cancún por el representante de comercio R. Zoellick. Se avanza de esta manera en un esquema individualista, donde se deja de lado poco a poco los sistemas multilaterales de mutua corresponsabilidad.

Cancún finaliza dejando al desnudo las debilidades de la OMC, volviendo a poner en evidencia la relevancia de los temas agrícolas, y con un cierto sabor de esperanza al comprobar que si las organizaciones ciudadanas y los gobiernos se comprometen con el desarrollo de los pueblos, los cambios son posibles.

Publicado el 14 de setiembre

CLAES edita además las series "Observatorio del Desarrollo", "Temas Clave" y "Estudios en Ecología Social". Una selección de los textos más recientes están disponibles en nuestro sitio web www.ambiental.net

D3E edita también las series "Observatorio de la Globalización", "Documentos de Discusión Global" y "Carta Global Latinoamericana". Estas publicaciones ofrecen diferentes textos sobre la globalización, las estrategias de desarrollo y la sociedad civil en América Latina. Los títulos más recientes están disponibles en nuestra web www.globalizacion.org

Publicado por el programa en sustentabilidad, integración y democracia de CLAES, con apoyo de la Fundación C. Mott, bajo administración de CEUTA. Los textos reflejan la opinión de los autores y no necesariamente las de las instituciones editoras o auspiciantes de la publicación. Se permite la reproducción de los artículos siempre que se cite la fuente.

CLAES

Centro Latino Americano de Ecología Social
claes@internet.com.uy

D3E

Desarrollo, Economía, Ecología,
Equidad - América Latina
d3e@internet.com.uy

Casilla de Correo 13125, Montevideo 11700, Uruguay.

www.globalizacion.org
www.agropecuaria.org
www.ambiental.net

