

LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES AGRÍCOLAS A COMIENZOS DEL SIGLO XXI. SITUACIÓN Y EXPECTATIVAS

Rita Giacalone¹

Recibido: 10-04-2005

Aceptado: 23-05-2005

RESUMEN

Las cuestiones en discusión en las negociaciones agrícolas de la Ronda Doha y del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) son complejas y profundas, de manera que evaden la distinción de posiciones según la tradicional división entre países en desarrollo y países desarrollados y desafían además cualquier posibilidad de aplicar soluciones simples a las mismas. Un elemento que se agrega a esta complejidad es la alta visibilidad política del tema, en un contexto dentro del cual el comercio exterior se asocia con expresiones relativas a soberanía nacional y a desarrollo económico y social, de manera que existe un alto nivel de movilización de la opinión pública en su torno. Esto mismo ha llevado a que se generen expectativas con respecto a las negociaciones comerciales agrícolas que no sólo son ambiciosas sino también, en algunos casos, francamente ilusorias.

Palabras clave: OMC, ALCA, agricultura, negociaciones, Ronda Doha

ABSTRACT

The issues under discussion in agricultural negotiations in the Doha Round and the Free Trade Area of the America (FTAA) are complex and deep. They avoid the usual distinction between developing and developed countries, and challenge, moreover, any possibility of applying simple solutions to them. One element that adds to this complexity is the high political visibility of these issues, in a context within which foreign commerce is associated with expressions relative to national sovereignty and economic and social development, so there is a high level of mobilization of public opinion about it. This has led to expectations regarding agricultural commercial negotiations that are not only ambitious but also, in some cases, illusory.

Key words: WTO, FTAA, agricultural negotiation, Doha Round.

RÉSUMÉ

Les questions soumises en discussion au sujet des négociations agricoles dans la Ronda Doha et la Zone de Libre Échange du Commerce des Amériques (ALCA) sont complexes et profondes. D'un coté, celles-ci évitent de distinguer les positionnements des pays, selon la division traditionnelle entre pays développés et non développés. D'autre coté, face à ces questions, on ne peut pas appliquer de solutions simples. En plus, le thème est difficile car il a des effets politiques remarquables sur des aspects tels que la souveraineté nationale, et le développement économique est social, thèmes sur lesquels il n'y a pas d'accord dans l'opinion publique. Ces circonstances-ci ont créé des attentes par rapport aux négociations commerciales. Ce sur cette question que nous réfléchissons dans cet article.

Mots-clé : OMC, ALCA, agriculture, négociation, Ronde d'Uruguay.

1 Ph.D. en Historia; Profesora Titular del Departamento de Economía y del Postgrado en Ciencias Contables e Investigadora del Centro de Investigaciones Agroalimentarias (CIAAL) de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes; Coordinadora del Grupo de Integración Regional (GRUDIR) y Editora de la Revista *Agroalimentaria*. **Dirección postal:** Núcleo La Liria, Edif. G., 2° Piso, CIAAL. Mérida 5101, Venezuela. **e-mail:** ritagiacalone@hotmail.com

1. INTRODUCCIÓN

El inicio en noviembre de 2001 de la Ronda Doha de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sirvió no sólo para revitalizar las negociaciones comerciales al nivel multilateral sino también para que los países en desarrollo se plantearan una serie de expectativas, que van más allá del libre comercio. En la medida en que la mayor parte de esas expectativas aparecen vinculadas a las negociaciones comerciales agrícolas, el presente trabajo analiza, primero, el proceso de negociación comercial agrícola dentro de la OMC a fin de seguir sus vicisitudes desde el año 2001 e identificar las posiciones de los principales actores de interés para América Latina; en segundo lugar, se ocupa del mismo tema en relación con las negociaciones simultáneas del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y, finalmente, intenta una evaluación de la posibilidad de que las expectativas de la mayor parte de los países en desarrollo se alcancen a través de las negociaciones en la OMC.

2. NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS EN LA OMC

Al establecerse el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), después del fin de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos y luego la Comunidad Económica Europea (CEE) insistieron en que la agricultura fuera exceptuada de la reducción general de aranceles y, a cubierto de esa excepción, desarrollaron medidas especiales para proteger a sus agricultores. A favor de las políticas de subsidio adoptadas se argumentó la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria, mejorar la balanza de pagos, favorecer el desarrollo de otros sectores de sus economías, aumentar la producción agrícola y estabilizar los ingresos de los productores agrarios, obvios argumentos de tipo político, que muestran la influencia que los sectores rurales tienen todavía en esos países o grupos de países (Hoekman y Kostecki, 2001: 209-210).

Los argumentos que hoy esgrimen los países en desarrollo son similares pero tienen una diferencia importante – mientras los países en desarrollo gravan las exportaciones agrícolas y subsidian el consumo, los desarrollados hacen que la población urbana pague impuestos o precios más altos por los productos agrícolas para subsidiar a los productores rurales (Hoekman y Kostecki, 2001: 210). Esto traduce la importancia que tiene en los países pobres el consumo alimentario dentro del consumo total del grupo familiar; en los países ricos el impacto es menor y el apoyo a la agricultura permite, a su vez, que los productores rurales incrementen su consumo de otros bienes y servicios en el mercado doméstico. Se supone que en los países en desarrollo, en cambio, un mayor ingreso rural se canalizaría hacia mayores importaciones de bienes manufacturados (Hoekman y Kostecki, 2001: 210-211).

Además la agricultura representa alrededor de un 25% del PIB y el 50% del empleo en los países en desarrollo, frente al 2% y alrededor del 7% de los desarrollados, respectivamente (Acharya y Daly, 2004: 13).

Durante la Ronda Uruguay del GATT (1986-1994) la cuestión agrícola no entró en discusión porque los grandes comerciantes de productos agrícolas, principalmente de alimentos, a nivel internacional - EE.UU. y Europa - no consiguieron ponerse de acuerdo. En esa ronda se constituyó el Grupo Cairns (Australia, Canadá, Argentina, Brasil, Colombia, Uruguay, Paraguay, Chile, Costa Rica, Guatemala, Indonesia, Guatemala, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Tailandia, Filipinas y Bolivia) con países en desarrollo exportadores de alimentos, que apoyaron la posición de EE.UU. de incorporar la agricultura al proceso de liberalización comercial gradual. Gracias a ello, al final de la Ronda Uruguay se aprobó que las medidas no arancelarias aplicadas al comercio agrícola fueran convertidas en aranceles². Sin embargo, en los años que siguieron los datos no muestran que esta decisión se haya traducido en un impulso a las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo (Becker, 1999: 102-103). Posiblemente en esto incidieron dos factores: 1) que la conversión a tarifas se hizo sobre bases altas, en general entre 50 y 150% (Anzola Gil, *et al.* 2002: 135-136) y 2) que, en muchos casos, los estándares técnicos para la importación de alimentos a los países desarrollados se convirtieron *de facto* en barreras no arancelarias (Gujadhur, 2003: 28).

La Ronda Uruguay terminó con un acuerdo agrícola que incluyó lo siguiente: 1) para el año 2000 los subsidios a la exportación agrícola disminuirían un 36% en términos de valor y un 21% en términos de volumen, tomando como base el período 1986-1990, con prohibición de imponer nuevos subsidios; 2) las medidas no arancelarias se convertirían en aranceles y éstos serían reducidos en 36% a lo largo de 6 años por los países desarrollados y en 24%, a lo largo de 10 años, por los países en desarrollo; 3) una cláusula de paz según la cual los gobiernos se abstendrían por seis años de imponer derechos compensatorios sobre productos agrícolas³; 4) las medidas sanitarias y fitosanitarias se aplicarían sólo si fueran necesarias para proteger la vida o la salud y se basarían en criterios científicos aprobados internacionalmente, para impedir que actúen como obstáculos al comercio y 5) los países en desarrollo serían exceptuados de muchas disposiciones o recibirían lapsos más extensos para aplicarlas (Hoekman

2 Para mantener el nivel de acceso existente se crearon entonces contingentes arancelarios, con aranceles más bajos dentro de los contingentes y más altos, fuera de ellos (OMC, 2004: 29).

3 Sobre esta cláusula y los efectos de su fin en diciembre de 2003, véase Morgan y Goh, 2003.

y Kostecki, 2001: 217-219). El acuerdo distinguió entre los subsidios que distorsionan la producción y el comercio (la llamada caja ámbar o amarilla), los que no lo hacen (caja verde) y los que fomentan el desarrollo agrícola en los países en desarrollo (caja azul) (Anzola Gil, *et al.* 2002: 136-139)⁴.

Los gobiernos se comprometieron a reducir las subvenciones a la exportación de productos agrícolas y las ayudas internas en el Artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura. Los subsidios domésticos de los países desarrollados y las barreras arancelarias que los acompañan impiden que los productos agrícolas de los países en desarrollo puedan entrar en esos mercados. Pero, a la vez, desplazan a la producción de los países en desarrollo de sus propios y de terceros mercados porque, cuando se genera sobreoferta en el mercado doméstico de los países desarrollados, los gobiernos otorgan subsidios a la exportación para que sus productores puedan vender en el exterior al mismo precio que venden en el mercado doméstico (Acharya y Daly, 2004: 13-14).

De esta forma, la mayor contribución de la Ronda Uruguay fue la decisión de retomar el tema agrícola en la siguiente ronda, centrándose en tres puntos: liberalización comercial, apoyos a la producción y subsidios a la exportación (OMC, 2004b). La ausencia de impulso a las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo ayuda a entender la falta de consenso observada en la reunión de la OMC en Seattle (noviembre de 1999), donde debía fijarse la agenda de discusión para una nueva ronda de negociaciones. Recién dos años después, en una reunión en Doha (Qatar), se logró acuerdo al respecto y pudieron iniciarse esas discusiones.

La Declaración Ministerial de Doha de noviembre de 2001 estableció un nuevo mandato, con objetivos más explícitos y fijó plazos máximos para alcanzarlos. A los tres puntos en discusión se agregaron las preocupaciones no comerciales (medio ambiente, seguridad alimentaria, desarrollo rural) y el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, de manera que el mandato se transformó en una «estrella de cinco puntas» (OMC, 2004b). El acuerdo fue posible gracias a concesiones hechas por EE.UU. y la UE y a un acercamiento entre ambos motivado por los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York (Schott, 2001: 21).

Al terminar la Ronda Uruguay en torno del tema agrícola se manejaban distintas posiciones acerca de la necesidad de disminuir las tarifas agrícolas para acercarlas a

las existentes en el área industrial, de otorgar una mayor apertura para la agricultura de zonas templadas (carne, lácteos, cereales, etc.) y de reducir los subsidios. Por un lado, coincidían EE.UU. y los países del Grupo Cairns y se le enfrentaban la Unión Europea (antes CEE), Japón, Suiza, Noruega y otros. Sin embargo, desde el comienzo de la Ronda Doha, EE.UU. y la UE han acercado sus posiciones. También varias ONGs coincidieron en su posición de aprovechar la nueva ronda para regular aspectos agrícolas que inciden sobre el medio ambiente y la salud de la población (cultivos transgénicos, normas fitosanitarias, etc.)⁵. Antes de Doha existían también gobiernos interesados en vincular el comercio agrícola con la cuestión del desarrollo, condicionando una mayor apertura comercial al mantenimiento de medidas de tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo. En esta posición coincidían también India y Pakistán, grandes exportadores de productos agrícolas que mantienen subsidios internos, los cuales desean conservar. Las economías más pequeñas mientras tanto tienen pocas barreras agrícolas ya y se preocupan mucho más por la seguridad alimentaria, porque temen no tener nada que negociar a cambio de mantener o aumentar sus provisiones al respecto⁶. A algunos de los países del Grupo Asia-Caribe-Pacífico (ACP) no les preocupa tampoco la liberalización del comercio agrícola porque ya tienen acceso privilegiado al mercado europeo. Según Van Grassek (1998: 6), lo anterior hace que las principales líneas de conflicto en el área agrícola no se den sobre la base de una división entre países en desarrollo y países desarrollados, sino entre países exportadores «con alta intervención del Estado (UE), con mediana intervención (EE.UU.) y con poca intervención (Grupo Cairns)» en su sector agrícola.

A partir de marzo de 2002 debían quedar establecidas las decisiones acerca del alcance de las reformas y las fórmulas de cálculo (modalidades), con sus metas cuantitativas, para comenzar a elaborarse las normas, pues, según la Declaración Ministerial de Doha, el proceso debía concluirse para la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC (Cancún, México), en septiembre de 2003. Pero este plazo no se cumplió, a pesar de que en diciembre de 2002 se distribuyó entre los miembros de la organización la lista de todas las posiciones asumidas para cada una de las cuestiones en discusión y, dos meses después, una propuesta de compromiso.

En agosto de 2003, la UE y EE. UU. presentaron un texto conjunto con un número pequeño de compromisos

4 La caja ámbar representa los subsidios para colocar en el mercado mundial el exceso de producción agrícola fomentada por los subsidios a la producción; la caja azul, los subsidios que establecen, por ejemplo, límites a la producción (Acharya y Daly, 2004: 14).

5 Para más detalle sobre este párrafo y el siguiente véase Josling, 2000: 95-97.

6 Sobre la situación de base al iniciarse las negociaciones véase Osorio, 1999 y Van Grassek, 1999.

pero que no incluía cifras, ni porcentajes o coeficientes para las reducciones arancelarias y dejaba abierta la cuestión del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo. Un grupo de 20 de estos últimos, el G-20 (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Cuba, Egipto, El Salvador, Filipinas, Guatemala, India, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela)⁷ presentó también un documento conjunto, que representó un compromiso entre países de fuerte vocación agroexportadora (Brasil y Argentina) y otros más conocidos por sus posiciones defensivas (India). Las principales diferencias entre ambos documentos eran que el G-20 reclamaba la eliminación de todos los subsidios – incluyendo por primera vez la eliminación de los de la «caja azul» –, empezando por aquellos que afectan más negativamente a los países en desarrollo, mientras que el de EE. UU. y la UE proponía eliminar subsidios y créditos a la exportación sólo en algunos sectores, reduciendo todos los demás (*La Nación*, 21/08/2003: 9).

En Cancún las negociaciones se suspendieron al tratarse las compras gubernamentales, políticas de competencia, facilitación de negocios e inversiones, de manera que el tema agrícola no llegó a discutirse (INAI. Boletín 19, 14 de octubre de 2003). En las discusiones se enfatizó entonces la necesidad de acordar un marco aceptable de negociación, dejando la discusión de las modalidades para más adelante (OMC, 2004b). De acuerdo con esto, el 1º de agosto de 2004 se aprobó un esquema marco para definir las modalidades de las negociaciones agrícolas, lo cual representó un compromiso político importante. En este documento, la UE aceptó fijar una fecha tope para el final de los subsidios a la exportación y también abandonó algunos temas no comerciales de su interés, a condición de que otros miembros hicieran concesiones en agricultura y otros sectores a los intereses europeos. Este compromiso fue producto de una serie de reuniones que se iniciaron en marzo de 2004, cuando se encontraron en la OMC (Ginebra, Suiza), representantes del Grupo Cairns, el G-10 (entre los que se hallan Japón y Suiza), el G-20, el G-33 (dirigido por Indonesia e interesado en el tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo), el Grupo Africano, el Grupo ACP (África-Caribe-Pacífico) - y de países o grupos de países importantes (EE.UU., la UE, por ejemplo). Allí se aprobó que el acuerdo marco no incluyera todavía cifras acerca de cuotas o de porcentajes.

Con el documento de julio de 2004 se retomaron las negociaciones de la Ronda Doha. La agricultura fue incor-

porada en el Anexo 3 del documento, donde abundan expresiones como «reducciones sustanciales», «mejoras sustanciales» y tratamiento especial y diferenciado «integral», pero sin cifras ni discusiones técnicas. Éstas se iniciaron posteriormente para tratar temas como el de las empresas comercializadoras estatales, los subsidios a la alimentación, la administración de cuotas y el comercio de productos tropicales y otros bienes para sustituir a las drogas (OMC, 2004b). Algunos gobiernos sugirieron que las negociaciones podrían completarse para la Conferencia Ministerial de Hong Kong (diciembre de 2005), pero no hay compromiso al respecto. El plazo final para terminar las negociaciones agrícolas (enero de 2005) se pospuso oficialmente en agosto de 2004, sin fijarse una nueva fecha.

El tema que despierta posiciones más enfrentadas en la OMC es el de los subsidios internos y a la exportación. Al respecto la India y la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN, Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, Singapur y Tailandia) proponen que los países desarrollados eliminen todos sus subsidios pero que los países en desarrollo puedan mantenerlos con fines específicos, como la comercialización. Sin embargo, no todos los países en desarrollo coinciden en esta posición - los que no aplican subsidios consideran que sería mejor que se les permitiera mantener o ajustar sus aranceles para proteger a sus agricultores y algunos consideran que los subsidios de los países en desarrollo también interfieren con otros países en desarrollo que no consiguen exportar hacia los que los aplican, por lo cual todos los subsidios deberían eliminarse. También algunos países importadores netos de alimentos se consideran perjudicados por los subsidios porque las importaciones a bajos precios inundan sus mercados y les impiden desarrollar su agricultura, pero, a la vez, solicitan ayuda para ajustarse a su eliminación pues se prevé que los precios mundiales aumentarán a consecuencia de ella (OMC, 2004a: 19).

Las propuestas presentadas ilustran la heterogeneidad de las posiciones sustentadas. Mientras unos proponen una reducción del 50% en los subsidios y su eliminación en un lapso de 3 años para los países desarrollados y de 6 años para los países en desarrollo, otros recomiendan que se aumenten las subvenciones que estos últimos pueden aplicar (OMC, 2004a: 20). Frente a ellos, los países que son importadores netos de alimentos solicitan que la reducción sea en lapsos más largos para adaptarse al aumento de la factura por importación de alimentos. El último proyecto de modalidades ha propuesto 5 años para los países desarrollados y 10 para los países en desarrollo, con excepciones que durarían 9 y 12 años, respectivamente (OMC, 2004a: 21).

7 Luego de Cancún se retiraron Uruguay, Colombia, Ecuador, Perú, Costa Rica, Guatemala y El Salvador.

La discusión se centra ahora en los niveles a partir de los cuales se negociará la disminución de la ayuda interna -EE.UU. y la UE los calculan sobre los autorizados por la Ronda Uruguay y no sobre los que se aplican en la actualidad, lo que hace que los primeros sean sustancialmente mayores-. De esta forma, se calcula que si se rebajara en 75% el porcentaje de la ayuda autorizada, la reducción efectiva sería del 16% para la UE y del 28% para EE.UU. (*La Nación*, 26/04/2005, p. 6 del Suplemento *Comercio Exterior*). Persiste también la cuestión de si los subsidios domésticos deben reducirse - posición de EE.UU. y la UE - o eliminarse - posición del G-20, y la discusión más álgida se da en torno de la llamada «caja ámbar» - medidas de ayuda interna que distorsionan la producción y el comercio - pues el mandato de Doha fue reducirlas pero algunos gobiernos piden su eliminación total (OMC, 2004a: 47).

Además del monto total, existen otras diferencias entre los subsidios y medidas de protección interna que EE.UU. y la UE entregan a sus agricultores. EE.UU. otorga «créditos de comercialización», o créditos gubernamentales sin intereses, en función de la cantidad de producto cosechado. También otorga «pagos contracíclicos» cuando los precios de ciertos productos caen por debajo de un mínimo. Ambos tipos de ayuda tienen el efecto de aumentar la producción y la oferta exportable («ganancia de mercadeo»). Por su parte, la UE aplica la Política Agrícola Común (PAC), por la cual realiza compras gubernamentales ilimitadas de productos para mantener sus precios, lo cual genera exportaciones subsidiadas. Además existen pagos directos sobre la base del número promedio de hectáreas producidas en el pasado; a veces se controla la oferta limitando los pagos directos a un límite máximo de hectáreas cultivadas y los aranceles altos frenan la entrada de productos agrícolas en las fronteras, asegurando precios más altos en el mercado doméstico para los productores (www.agriculturalconvention.org en *Economía y Ambiente* V (30) febrero 2004: p. 2). Pero, si la forma de los subsidios es diferente, sus consecuencias sobre el comercio internacional son las mismas - contribuyen a desplazar a los productos agrícolas de los países en desarrollo de los mercados de los países desarrollados y de los de otros países en desarrollo.

A pesar de la visibilidad que tiene el tema de los subsidios, existe consenso acerca de que el acceso al mercado es la cuestión más importante en discusión, porque la remoción de aranceles tendría mayor impacto sobre el comercio en general que la eliminación de los subsidios (Hoekman, Ng y Olarreaga, 2004; Acharya y Daly, 2004). En el caso de Argentina, por ejemplo, los beneficios se triplicarían con una liberalización completa del comercio agrícola dentro de la OMC, pero un 93% de esos benefi-

cios provendría de un mejor acceso a otros mercados y sólo 7% del desmantelamiento de los subsidios (*La Nación*, 26/04/2005: 6 del Suplemento *Comercio Exterior*).

Las propuestas sobre la cuestión arancelaria pueden reunirse en dos grandes grupos: 1) una reducción media para todos los productos, con variaciones en algunos productos especiales, o 2) una reducción porcentual uniforme de los aranceles, la ampliación de los contingentes y un trato especial para los países en desarrollo (OMC, 2004a: 30-31). Este último plantea interrogantes acerca de si deben los países en desarrollo tener trato especial o debe evitarse que se establezcan normas distintas para distintos tipos de países, si existen subcategorías de países dentro de los países en desarrollo o si éstos deben protegerse del comercio de otros en desarrollo (OMC, 2004a: 55). En este último caso, la cuestión es si los países que dependen de la exportación de un número pequeño de productos agrícolas (pequeñas economías insulares, por ejemplo) pueden seguir recibiendo preferencias comerciales que resultan perjudiciales o discriminatorias para otros países en desarrollo⁸.

En general, cuando se observan las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo hacia los desarrollados, se advierte que la liberalización de aranceles tendría efectos tanto positivos como negativos para los primeros pues incrementaría sus exportaciones agrícolas (las cuales disminuyeron dentro de sus exportaciones totales entre 1995 y 2002) pero concentraría aún más sus mercados compradores, habida cuenta de que en el año 2002 la UE concentró el 36% de las compras de productos agropecuarios, frente a 7% de EE.UU. (OMC, 2004b: 19)⁹. Algunos analistas temen además que el aumento de las exportaciones agrícolas de algunos países en desarrollo significaría una disminución de sus esfuerzos por producir y exportar bienes con mayor valor agregado.

La complejidad del panorama negociador actual se acentúa si a lo anterior se agrega que se está discutiendo si los aranceles deben ser específicos (dólares por tonelada) o *ad valorem* (porcentaje del precio), qué productos deberían recibir exenciones, qué países y bajo qué condiciones podrían seguir imponiendo salvaguardias (restricciones temporales a la importación para hacer frente a un aumento repentino de las importaciones)¹⁰ (OMC, 2004a:

8 La cuestión del ingreso de las bananas de los países ACP en la UE es un ejemplo.

9 La agricultura europea, sin subsidios, puede seguir siendo competitiva sólo en un número limitado de rubros (granos y oleaginosas, por ejemplo). La incorporación a la UE de países agroproductores de Europa oriental puede verse como parte de un esfuerzo por alterar esta situación.

10 En el anteproyecto revisado de modalidades se plantea eliminarlas para los países desarrollados y establecer un nuevo sistema especial de salvaguardias para los países en desarrollo (OMC, 2004a: 41).

32-33). También se incluyen aspectos técnicos como inocuidad de los alimentos, información al consumidor y etiquetado, indicaciones geográficas y calidad de los alimentos (OMC, 2004a: 42-44), junto con las preocupaciones no comerciales (medio ambiente, desarrollo rural, mitigación de la pobreza) (OMC, 2004a: 65-66). Se plantean asimismo problemas porque las garantías de crédito y los programas de seguro, así como la ayuda alimentaria y las actividades de las empresas comerciales del Estado, pueden usarse para evadir las limitaciones a los subsidios a la exportación (OMC, 2004a: 22-23). Hay coincidencia en que la ayuda alimentaria es esencial pero se insiste en que no debe interferir con los productores domésticos del país receptor, ni usarse para colocar excedentes de producción de los países que la otorgan (OMC, 2004a: 24-25). Algunos consideran además que las empresas exportadoras del Estado -que ejercen prácticas monopólicas, disfrutan de garantías estatales y no cumplen objetivos comerciales- deben eliminarse y otros que, más que aplicar restricciones al uso de estas empresas en la comercialización de productos agrícolas, deberían restringirse a prácticas específicas como el monopolio de la exportación o de la fijación del precio (OMC, 2004a: 25). Hay quienes proponen además que las restricciones se apliquen al comercio de alimentos y no al resto de los productos agrícolas (OMC, 2004a: 28).

En resumen, las cuestiones en discusión en las negociaciones agrícolas de la Ronda Doha son complejas y profundas, de manera que evaden la usual distinción de posiciones según la tradicional división entre países en desarrollo y desarrollados y desafían también cualquier posibilidad de aplicar soluciones simples a las mismas. Un elemento que se agrega a esta complejidad es la alta visibilidad política del tema, en un contexto dentro del cual el comercio exterior se asocia con «slogans de alto impacto mediático»¹¹ (soberanía nacional, desarrollo económico y social), de manera que existe un alto nivel de movilización de la opinión pública en su torno.

Para abarcar las perspectivas de las negociaciones agrícolas desde otro ángulo resulta útil concentrarse en los objetivos que persiguen los actores más importantes dentro de ellas. Dada su participación central tanto en las negociaciones agrícolas de la OMC como en las del ALCA, es relevante observar la posición de EE.UU. y de Brasil. En el caso del primero, Van Grastek (1998: 5) distingue entre 3 grupos de productos agrícolas, en cada uno de los

cuales los intereses estadounidenses son distintos - 1) en productos básicos de zona templada EE.UU. es un productor y exportador altamente competitivo, con o sin subsidios, y su interés es asegurar la mayor apertura del comercio mundial y la desaparición de los subsidios agrícolas europeos; 2) en productos agrícolas tropicales o semitropicales que no se producen en EE.UU. (café, cacao, banano, piñas, etc.) los aranceles estadounidenses son bajos ya y hay poca preocupación al respecto; y 3) es en aquellos productos en que EE.UU. es, a la vez, productor e importador (azúcar, tabaco, maní, tomates, etc.) donde hay conflicto de intereses con algunos países latinoamericanos. Visto el problema desde este ángulo, es poco probable un cambio de actitud de EE.UU. con respecto al tercer grupo de productos y los subsidios al primer grupo de productos agrícolas pueden considerarse su carta de negociación frente a la UE, más que a América Latina¹². De esta forma, un compromiso del gobierno de EE.UU. dentro del ALCA carece de sentido sin un cambio de posición de sus principales socios comerciales y competidores, la UE y Japón (Blanco y Zabudovsky 2003: 22). La decisión del poder ejecutivo estadounidense, a principios del año 2005, de solicitar al congreso la extensión de la Ley de Autoridad Comercial, que le otorga el derecho a avanzar en las negociaciones comerciales internacionales por la «vía rápida», puede interpretarse como que ese gobierno estima que la Ronda Doha tardará todavía en concluirse.

Dentro de las negociaciones de la OMC, Brasil comparte algunas posiciones comunes con Canadá - otro participante en las negociaciones del ALCA - como miembros del Grupo Cairns, aunque la Ronda Doha ha puesto de relieve divergencias entre ambos en lo relativo a subsidios. Más aún Brasil y Canadá son miembros del Grupo Cairns pero el primero participa en las conversaciones del llamado G-5¹³ - EE.UU., UE, Australia, Brasil e India - como representante del G-20, cuya posición con respecto a subsidios y otros temas va más allá de la del Grupo Cairns, y Canadá y el resto de los países de este último grupo son representados por Australia. Además, voceros del gobierno brasileño han fustigado la actitud de Cana-

11 Halperin (2004) hace estas observaciones con respecto a las negociaciones para constituir el ALCA pero ellas se ajustan también a las negociaciones en la OMC, si recordamos las reacciones entusiastas de medios de comunicación y particulares con respecto a lo que se denominó «el fracaso de Cancún».

12 La Ley Agrícola 2002 de EE.UU., analizada en Basco, *et al.* (2003), puede interpretarse como parte del juego negociador de EE.UU. frente a la UE en la OMC pero en febrero de 2005 se anunciaron importantes recortes en esos subsidios (Chirinos, 2005).

13 El G-5 comenzó a reunirse informalmente después de Cancún y es responsable de la mayor parte de los avances logrados en la negociación. Sin embargo, la Reunión Ministerial de Hong Kong en diciembre de 2005 será la prueba de fuego para conocer cuál es la aceptación que esos avances tienen entre el resto de los países miembros de la OMC.

dá, dentro de las negociaciones del ALCA, por considerar que su gobierno es co-responsable con EE. UU. de intentar mantener el proteccionismo agrícola (*Valor Económico*, 2/07/ 2004, *Informe ALCA* N° 22, julho 2004: 5-6).

El acercamiento entre el Grupo Cairns y el G-20 dentro de la Ronda Doha se dio en Cancún sobre la base de una combinación de sus demandas en un solo paquete, que aseguró a cada uno de ellos el mayor número de votos para facilitar u obstaculizar cualquier aspecto de la negociación. Sin embargo, los objetivos son distintos pues, mientras los países de Cairns están interesados en la liberalización de los aranceles agrícolas y en la eliminación o reducción sustancial de los subsidios, el G-20 busca eliminar totalmente los subsidios agrícolas de los países desarrollados y mantener y acrecentar el tratamiento especial y diferenciado para los países en desarrollo, de forma de obtener concesiones con respecto a sus propios programas de subsidios, desarrollo rural, seguridad alimentaria y otros. La participación de Brasil en ambos grupos facilitó la combinación de sus objetivos en un solo paquete pero, hasta ahora, sólo se han asegurado concesiones en liberalización de aranceles y en reducción de subsidios más que en los otros temas. Por lo tanto, las perspectivas de la Ronda Doha dependen también de lo que suceda con esta alianza si el Grupo Cairns obtiene suficientes concesiones¹⁴.

Adicionalmente, debe observarse que Brasil es exportador tanto de productos subsidiados en EE.UU. como en Europa, por lo cual una reducción del 20% en los subsidios de exportación de EE.UU. y la UE significaría la apertura de un espacio para que varias exportaciones brasileñas, como carnes, lácteos, azúcar y jugo de naranja puedan competir dentro de esos dos mercados (*Correio Sindical Mercosul*, Julho 2004, N° 05: 4-5). El interés directo de Brasil en el tema de los subsidios es, por lo tanto, muy alto, pues es un tema recurrente en todas las negociaciones de importancia que ese gobierno está encarando en forma simultánea en la actualidad. La eliminación de los subsidios en la OMC le asegura que ellos serán eliminados también dentro del ALCA, donde está en juego el ingreso de sus productos al mercado estadounidense, y dentro de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR, abriéndole también los mercados europeos. De esta forma, tanto para EE.UU. como para Brasil la OMC es el lugar para dirimir el tema agrícola y las negociaciones hemisféricas ocupan un segundo lugar.

14 Algunas ONGs, como Oxfam y Focus on the Global South, han planteado dudas acerca de la participación de Brasil e India en el G-5, por considerar que su inclusión en este mecanismo puede desactivar su beligerancia si ellos reciben suficientes concesiones, *Valor Económico*, 30/07/2004, *Correio Sindical Mercosul*, N° 5, Julho 2004: 9.

3. NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS EN EL ALCA

La primera diferencia importante que se observa entre las negociaciones agrícolas en la OMC y en el ALCA es que, mientras en las primeras se promueve una reducción limitada y escalonada de los aranceles, en las segundas se busca alcanzar una liberalización bastante mayor. Ésta ya rige además entre países importantes por su comercio dentro del hemisferio, como son Canadá, EE.UU. y México, miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) desde 1993. Este tratado estableció la conversión de las barreras para-arancelarias en aranceles pero también permitió fijar cuotas para la importación de algunos productos. La liberalización del comercio agropecuario sería total al transcurrir 10 años desde su firma¹⁵, a excepción de ciertos productos (maíz, frijol, azúcar y jugo de naranja) que obtuvieron plazos más largos (Lorenzo Domínguez, 1996: 159-161). El tratado permitió que sus miembros siguieran otorgando subsidios a los productores agrícolas, haciendo mención expresa de los que eran permitidos por el GATT (al momento de firmarse el tratado la OMC no existía todavía) – pagos directos a los productores con el objetivo de apoyar su nivel de ingreso, sin subsidio a insumos, créditos o compra del producto cosechado a precios superiores a los del mercado, pero sí como apoyo financiero para investigación, control de plagas y enfermedades, servicios de divulgación y asesoramiento, comercialización y promoción, así como infraestructura (Lorenzo Domínguez, 1996: 162-163). Sólo se reconocieron como válidos los subsidios a la exportación cuando fueran necesarios para compensar los otorgados por países extrarregionales – si un país miembro del TLCAN permite el ingreso de exportaciones subsidiadas desde un no miembro, los otros miembros tienen derecho a subsidiar sus exportaciones hacia ese país (Lorenzo Domínguez, 1996: 157).

En general, al inicio de las negociaciones agrícolas en el ALCA, EE.UU. y Canadá no pretendían sino reeditar las disposiciones del TLCAN, incorporando también las preferencias agrícolas otorgadas ya en sus programas especiales (SGP) para grupos de países como la CARICOM (Comunidad del Caribe), Centroamérica y cuatro de los países andinos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú)¹⁶.

Por otra parte, según Briceño Ruiz (2001: 19), en las negociaciones comerciales entre países latinoamericanos la agricultura no recibió nunca mucha atención ya fuera porque, como en el caso del Mercado Común Centroamericano (MCCA), la similitud de los bienes limitaba los mon-

15 Esto se mantiene limitado por lapsos renegociados para ciertos productos.

16 Canadá tiene programas de acceso preferencial para los dos primeros grupos y EE.UU., para los tres.

tos a intercambiar, o porque, como en el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1960-1980), sin la libre movilidad del factor trabajo entre los países miembros se consideró que el cierre de actividades agrícolas en algunos países incrementaría su inestabilidad política. El Pacto Andino, sin embargo, avanzó en la regulación de este tipo de comercio al establecer la implementación de programas regionales de desarrollo agropecuario y agroindustrial (Briceño Ruiz, 2001: 20). Pero fue finalmente el MERCOSUR el primero en fijar en 1995 un arancel cero para el intercambio agrícola entre sus miembros y de entre 0 y 20% frente a terceros países, con algunas excepciones.

De esta forma, tanto el MERCOSUR como el TLCAN favorecen y aplican internamente una política de liberalización de los aranceles agrícolas entre sus miembros. Aunque esto podría llevar a pensar que coincidirían en su enfoque con respecto al tema dentro de las negociaciones del ALCA, se advierte que la principal dificultad la representa el hecho de que en el TLCAN se sigue aceptando la existencia de apoyos internos para la agricultura, mientras que la posición del MERCOSUR al respecto exige su eliminación total (Briceño Ruiz, 2001: 24). Más que la liberalización arancelaria es el tema de los subsidios el que establece la división entre ambos grupos dentro de las negociaciones comerciales agrícolas.

Luego de la interrupción de las negociaciones de la Ronda Doha en Cancún, el tema agrícola se convirtió en prioritario dentro del proceso del ALCA, en la medida en que varios gobiernos, principalmente Brasil y Argentina, insistieron en que sin una negociación de los subsidios agrícolas estadounidenses no se avanzaría en otros aspectos del tratado hemisférico¹⁷. Frente a la posición de EE.UU. de incluir compensaciones dentro del ALCA para mitigar el impacto de los subsidios, pero sin tratar su eliminación sino en el ámbito de la OMC, donde se encuentran sus principales interlocutores -la UE y Japón- (Martínez, 2003), el juego negociador se trancó en Miami en diciembre de 2003.

El proceso de negociación del ALCA resultó afectado entonces cuando los principales países agroexportadores del hemisferio decidieron aplicar una estrategia de «diplomacia cruzada» en sus negociaciones comerciales agrícolas. Un estudio del INTAL sobre las vinculaciones que pueden tener los dos procesos de negociación (OMC y ALCA) (citado en López Lee, 2002: 20) identifica dos tipos extremos opuestos de influencia mutua: 1) fertilización cruzada - si las relaciones entre dos negociaciones permiten ejercer una influencia positiva sobre ambas, me-

dante presión, ensayo, profundización, concientización e interdependencia; y 2) interacción obstaculizante - si esa interacción arroja un sesgo negativo en contra de las negociaciones simultáneas. Hasta ahora puede decirse que la segunda influencia ha prevalecido pues, en la práctica, la postergación de la fecha de finalización de las negociaciones en la Ronda Doha ha significado una postergación *de facto* de la fecha final de las negociaciones del ALCA.

En el borrador del capítulo sobre agricultura del ALCA, entre los corchetes¹⁸ que proliferan, pueden distinguirse dos posiciones:

1) la de limitarse a reiterar en el ALCA lo que se acuerde en el marco de la OMC, excluyendo toda posibilidad de ir más allá en la liberalización del comercio agrícola entre sus miembros, a fin de proteger la aplicación de subvenciones y salvaguardias especiales, el mantenimiento de bandas de precios y el otorgamiento de créditos a la exportación; y

2) la de avanzar en la negociación y el mantenimiento de preferencias agrícolas más allá de lo que acuerde la OMC, incluyendo limitaciones a subvenciones y salvaguardias, bandas de precios y créditos (Anzola Gil *et al.*, 2002: 146).

En la primera posición predomina la intención de defender los mercados internos y de «preservar capital negociador para la agenda de Doha» (intereses defensivos) y, en la segunda, los intereses más «ofensivos», que se centran en la penetración de otros mercados. En agricultura se ubica a EE.UU. como el único país del ALCA con intereses ofensivos y defensivos fuertes simultáneamente, mientras que Canadá y México se clasifican con «interés ofensivo bajo»¹⁹ e «interés defensivo regular» y «fuerte», respectivamente. Por su parte, los «intereses ofensivos fuertes» se observan en Chile, Centroamérica, MERCOSUR, Comunidad Andina y Caribe, combinados con «interés defensivo regular» en los dos primeros, y «bajo» en los tres últimos (Blanco y Zabludovsky, 2003: 57). Tampoco en las negociaciones del ALCA puede aplicarse entonces la división de las posiciones entre países en desarrollo y países desarrollados, ya que muchos de los más pequeños de los primeros defienden la segunda posición frente a los relativamente más fuertes exportadores agrícolas del mismo grupo de países.

Por todo lo anterior no resulta sorprendente que algunos analistas consideren que «el sector agropecuario es, probablemente, el más complejo del ALCA y el de mayor relevancia exportadora para varios de los participantes en

17 Declaraciones del expresidente brasileño Fernando Henrique Cardoso y de Martín Redrado en Martínez, 2003.

18 Los textos entre corchetes indican aquellas posiciones en las que no se ha alcanzado acuerdo todavía.

19 Esto se explica porque ambos países tienen ya acceso al mayor mercado dentro del ALCA, EE.UU.

las negociaciones» (Blanco y Zabudovsky, 2003: 19). Sin embargo, es factible dividir a esos participantes en dos grandes grupos, lo cual facilita la comprensión de esta aparente paradoja. En un grupo encontramos a los países agroexportadores orientados hacia el mercado internacional de alimentos básicos y que han alcanzado ya una cierta diversificación (carne, cereales y lácteos, fundamentalmente) (Canadá, EE.UU., Brasil y Argentina) y, en otro, a países cuyas exportaciones se concentran en uno o dos productos principales, generalmente tropicales, como café, cacao, azúcar, etc. Salvo los casos excepcionales del azúcar y el jugo de naranja, estos últimos tienen más oportunidad que Brasil y Argentina de acceder al mercado de EE.UU. mediante el ALCA, pero enfrentan la competencia de otros países productores del hemisferio dentro del mercado estadounidense (en café, por ejemplo, compiten Colombia, México, Jamaica, Venezuela, Costa Rica y otros países centroamericanos, al igual que Brasil).

Ecuador es ejemplo de un país del segundo grupo, ya que el principal mercado para sus exportaciones totales es el resto del ALCA y 62% de sus exportaciones se concentran en dos productos: petróleo y bananas. Para este país «la posibilidad de constituir una zona de libre comercio hemisférica... es importante, no sólo para estabilizar dicho mercado, sino para dotar de seguridad jurídica a los operadores comerciales» (Granados, 2002: 98). Por su parte, en las negociaciones agrícolas entre Colombia y EE.UU. para establecer un acuerdo bilateral de libre comercio, no se observa problema en torno de cereales y otras importaciones de climas templados, ya que la mayor parte de las importaciones colombianas de trigo, por ejemplo, provienen de EE.UU.; el interés colombiano gira en torno del aumento de sus exportaciones de productos tropicales (café, flores, tabaco) al mercado estadounidense (*América Economía*, 23/03/2005).

Los países del primer grupo están bien posicionados para aumentar sus exportaciones agrícolas dentro de la región, aunque éstas no constituyen la parte más sustancial de sus exportaciones totales -para el año 2000 el 70% de la oferta exportable del MERCOSUR al resto del ALCA fue de productos manufacturados, mientras que esta proporción disminuye considerablemente cuando se observa el comportamiento de sus exportaciones hacia el resto del mundo- (Blanco y Zabudovsky, 2003: 23). Pero no están urgidos para hacerlo ahora, o sea que pueden esperar para obtener mayor acceso también en las negociaciones multilaterales, mientras que para los del segundo grupo es preferible un ALCA a corto plazo y, frente a la suspensión de las negociaciones, recurrirán crecientemente - como ya lo están haciendo - a las negociaciones bilaterales con EE.UU.

4. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

El fin de la Ronda Uruguay modificó las normas del mercado internacional agrícola al establecer que las barreras no arancelarias (cuotas y otras restricciones cuantitativas) debían convertirse en equivalentes arancelarios (López Lee, 2002: 11). Si bien esto permitió simplificar muchas de las complejidades previas de este comercio, subsiste en la negociación actual dentro de la Ronda Doha el hecho de que el área agrícola resulta sensible para muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo. Por lo tanto, algunos de los primeros, como Japón y la UE, sólo aceptaron entrar en las negociaciones comerciales agrícolas si se producían decisiones favorables a ellos en otros sectores (compras gubernamentales, por ejemplo), que garantizaran un balance de intereses entre todos los participantes en esa ronda. Es indudable que también la presión del Grupo Cairns junto con EE.UU. fue responsable de la decisión de avanzar en las discusiones (López Lee, 2002: 12-13).

Frente a la pregunta de por qué el nivel de negociación multilateral (OMC) se ha vuelto más importante para los productos agrícolas que el nivel de los acuerdos comerciales regionales (ALCA), la primera y más obvia respuesta es porque en nuestro hemisferio se encuentran cuatro países agroexportadores de los más importantes del mundo - Canadá, EE.UU., Brasil y Argentina. Ellos fueron los que lograron incorporar en las negociaciones del Área de Libre Comercio de Las Américas (ALCA) (Véase *Informe ALCA*, N° 22, julio 2004: 1-2) normas que especifican que la liberalización que se alcance en la OMC marcará la pauta para el alcance de las negociaciones agrícolas dentro del hemisferio (Anzola Gil *et al.*, 2002: 146). Para el resto de los 34 países que negocian el ALCA la cuestión agrícola en la OMC ocupa un lugar secundario o, por lo menos, podrían llegar a un acuerdo hemisférico sin que sus derechos o posiciones dentro de las negociaciones de la OMC resultaran afectados.

Pero existen también otros factores que es necesario mencionar. Salvo en el caso de la UE, el comercio agrícola ha aumentado más en el nivel multilateral que en el regional - entre 1995 y 2003 las exportaciones agrícolas de América Latina disminuyeron en millones de dólares pero aumentaron porcentualmente en su orientación hacia el resto del mundo, así como la mayor parte del aumento de su comercio intrarregional en esos años correspondió a manufacturas (OMC, 2004a: 10-11, 54)²⁰. Esto

20 En general, a diferencia de la primera parte de la década de los 90, cuando el comercio intrarregional creció más en todos los acuerdos comerciales regionales, el comercio intrarregional desde 1995 sólo ha seguido creciendo en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), OMC, 2004a: 15.

se debe, a veces, a que la proximidad geográfica de los países que integran acuerdos regionales de comercio establece una cierta similitud en los productos agrícolas de la mayor parte de ellos. En otras oportunidades, aunque exista una especialización dentro del ámbito regional, el volumen de los productos agrícolas comercializados en este ámbito es menor que el que se comercia hacia fuera de la región. En este caso, suele suceder además que la factura de las exportaciones agrícolas extrarregionales es mucho más importante porque es pagada en monedas fuertes, algo que ha asumido gran relevancia en América Latina desde la crisis de la deuda externa de los años 80.

Las negociaciones agrícolas dentro del ALCA, aunque hayan quedado supeditadas a las de la OMC, también son importantes pero tienen un cariz distinto porque dentro de los 34 países que negocian se encuentran tanto EE.UU. como nueve países miembros del Grupo Cairns (Argentina, Brasil, Canadá, Costa Rica, Colombia, Paraguay, Uruguay, Chile, Bolivia y Guatemala). Esto permitiría esperar que exista mayor acuerdo al respecto que en el caso de las negociaciones de la OMC, pero en la medida en que las últimas no han concluido y se mantienen como telón de fondo de las negociaciones del ALCA, constituyen un factor que obstaculiza la negociación agrícola dentro del hemisferio. Ello se manifiesta en el hecho de que cualquier decisión que tome el gobierno de EE.UU., acerca de restringir o eliminar sus subsidios agrícolas en relación con otros miembros del ALCA, repercutirá en su capacidad de negociación frente a la UE en la OMC. Una reducción o eliminación de subsidios agrícolas en EE.UU. afectaría a sus exportaciones agrícolas generales, ya que es imposible prever cuáles exportaciones de este sector se dirigirían año a año a América Latina y el Caribe o lo harían hacia el Resto del Mundo, donde EE.UU. aspira a mantener sus subsidios como arma de negociación frente a la UE.

Desde esta perspectiva, en la medida en que la reducción de los subsidios se estipule en porcentajes, para que sea balanceada debe partir de niveles de subsidios semejantes, lo cual no ocurre por cuanto los de la UE, Japón y Noruega, por ejemplo, son sustancialmente más altos que los de EE.UU., creando ya una ventaja relativa para esos países en las negociaciones de la Ronda Doha. Adicionalmente, para EE.UU. abandonar o disminuir sus subsidios sin una decisión similar de sus competidores desarrollados implicaría la necesidad de establecer normas para impedir la entrada en los mercados de América Latina y el Caribe de productos agrícolas provenientes de países con subsidios, que no sean miembros del ALCA. Esto resultaría más fácil de aplicar y de controlar en una unión aduanera que dentro de un área de libre comercio, tal como el ALCA.

En otras palabras, mientras para EE.UU. se trata de impedir que las decisiones que se tomen «impliquen una desprotección de los países que participan en el ALCA frente a países de fuera de la región» (López Lee, 2002: 21), para Brasil el ALCA constituye una carta de negociación para que EE.UU. haga concesiones en materia de subsidios en las negociaciones de la OMC. Como resultado, la extensión de las negociaciones agrícolas de la OMC más allá de enero de 2005, aprobada en agosto de 2004, significa que las negociaciones agrícolas en el ALCA también han quedado postergadas. Es evidente que ahora los países que más protegen la agricultura en el hemisferio tratarán de incorporar al ALCA los compromisos que se alcancen en las negociaciones multilaterales, para buscar un equilibrio frente a actores extrarregionales, pero también regionales, de importancia en el comercio mundial de productos agropecuarios (López Lee, 2002: 23).

Tolentino y Lara (2002) han señalado el riesgo que implica traspasar funciones y responsabilidades de la negociación del ALCA a la negociación de la OMC, pues supeditar los resultados de las negociaciones en el nivel hemisférico a la dinámica multilateral abre dudas acerca de si es pertinente incorporar un capítulo sobre agricultura en el ALCA. Además, si las negociaciones a este nivel se circunscriben a las áreas menos sensibles del comercio agrícola regional, no habría tampoco posibilidad de debatir prácticas y políticas comerciales agrícolas aplicadas en el hemisferio ni de establecer acuerdos agrícolas más profundos («OMC plus»), como lo permitían las declaraciones iniciales en torno del acuerdo hemisférico.

Persisten otras diferencias importantes, aunque algunos consideran que, «con excepción del acceso a mercados, donde el ALCA tendrá un mayor alcance porque su objetivo es la constitución de una zona de libre comercio, hay una gran coincidencia en las agendas de ambos procesos de negociación» (López Lee, 2002: 16). Por ejemplo, en la OMC se incluyen las preocupaciones no comerciales (seguridad alimentaria, aspectos ambientales y desarrollo rural) pero en el ALCA, no (López Lee, 2002: 16). Otras diferencias en los temas derivan de que en el ALCA se discute la compatibilidad del acuerdo hemisférico con otros acuerdos de integración regional existentes, de qué tipo de aranceles partirá la desgravación (consolidados o aplicados) y cómo se tratará las bandas de precios agrícolas. Además, en las negociaciones del ALCA algunos países han solicitado la eliminación de los subsidios de la «caja azul», que la OMC permite mantener²¹, y debe discutirse todavía qué tratamiento se dará

21 El G-5 ha llegado al acuerdo de reducir los subsidios de la «caja azul» a un límite que no sobrepase el 5% del valor total de la producción agrícola de un país, pero esto es todavía alto en los casos de EE.UU. y la UE.

al comercio con países extrarregionales, si éstos mantienen subsidios después de establecido el ALCA (López Lee, 2002: 19).

En general, se puede afirmar que en este momento las negociaciones comerciales agrícolas han adquirido gran importancia debido a que en torno de ellas se están centrandos tres tipos de expectativas: 1) las comerciales, para asegurar que las relaciones entre países sean más adecuadas y justas; 2) las geopolíticas, encaminadas a establecer con qué países conviene realizar alianzas y construir relaciones preferenciales; y 3) las socioeconómicas, para asegurar que las mejoras en las relaciones comerciales se traduzcan en mayores oportunidades de bienestar para la población en general (López Lee, 2002: 5). De hecho esto equivale a decir que en torno de las negociaciones comerciales agrícolas se ha centrado un conjunto de expectativas no sólo ambiciosas sino también, en algunos casos, francamente ilusorias.

Uno de los primeros en llamar la atención acerca del exceso de expectativas que se han depositado en la liberalización comercial, en general, fue Panagariya (2004) y el caso de las negociaciones comerciales agrícolas en la OMC permite corroborar esas apreciaciones. En realidad, no importa si la liberalización del comercio tiene lugar en el nivel multilateral o en el regional, por cuanto ambos niveles resultan afectados por las mismas tendencias y fuerzas. De esta forma, no existiría contradicción sino complementación entre los mercados globales y regionales. Así, los países en desarrollo mejor posicionados para aprovechar una apertura comercial agrícola serán aquellos que, a la vez, puedan exportar hacia los dos mercados un mayor volumen de productos diversificados. La ecuación no será tan favorable para los que sólo exporten dentro de su mercado regional ni tampoco para aquellos que salen a los mercados globales sólo con uno o dos productos, en los cuales compiten entre sí distintos países en desarrollo por los mercados de los países desarrollados. Tanto la eliminación de los subsidios como la rebaja de aranceles para los productos agrícolas en la OMC no alcanzará a cambiar la situación de un gran número de esos países, si no son ya agroexportadores competitivos y diversificados, pues ellos no están en condiciones de mejorar su capacidad de oferta de esos productos ni en términos de calidad ni de cantidad. Además, puede ocasionarles dos problemas adicionales: un alza de su factura por importaciones de alimentos y la disminución de sus ingresos fiscales por aranceles aduaneros.

En otras palabras, las expectativas generadas en torno de las negociaciones comerciales agrícolas en la OMC no llegarán a materializarse para la mayor parte de los países que participan de esa negociación. En el caso específico de buena parte de los países latinoamericanos y caribeños,

el logro de un acuerdo en materia agrícola en la OMC necesitará ser complementado con algún tipo de acuerdo regional, ya sea el ALCA o acuerdos bilaterales con los mercados mayores, que les permita avanzar en otros aspectos de su interés (acceso a inversiones y tecnología, solución de controversias, fondo de cooperación hemisférica, entre otros). En este sentido debe observarse que ni la existencia del GATT y de la OMC ni las sucesivas rondas de negociación multilateral han impedido que en los últimos años proliferen acuerdos comerciales regionales o bilaterales entre países desarrollados y países en desarrollo, que avanzan más allá de lo acordado en la OMC y algunos de los cuales incorporan cláusulas democráticas, acuerdos de cooperación ambiental y laboral y cartas sociales (Rosas 2001: 46). Esta liberalización comercial selectiva parece destinada a subsistir y a sustituir por bastante tiempo al ideal de un comercio multilateral con normas transparentes y justas para todos los involucrados. Por lo tanto, condicionar la negociación de un acuerdo hemisférico al logro de objetivos del comercio agrícola en la OMC puede significar no sólo un retraso con respecto a acuerdos que, de todas formas, resultarán necesarios para muchos países latinoamericanos y caribeños, sino también que se pierda la oportunidad de discutir otros aspectos importantes del ALCA.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHARYA, Rohini y DALY, Michael. 2004. *Selected Issues Concerning the Multilateral Trading System*. Geneva: WTO. WTO Discussion Paper Nº 7.

AMÉRICA ECONOMÍA. (varios números)

ANZOLA GIL, Marcela, SIERRA, Gaspar Caballero y CORRAL STRASSMAN, Luis Carlos. 2002. *De la OMC al ALCA: Bases para la negociación*. Bogotá: Confecámaras.

BASCO, Carlos *et al.* 2003. «Implicancias del cambio de la política agrícola de los Estados Unidos», *Revista de la CEPAL* Nº 81 (diciembre).

BECKER, Juan Guillermo. 1999. "Patterns of Trade for Agricultural Exports. Issues to Consider". En: Constanza M. Valdes, (ed.) *Agricultural Trade in the Multilateral Framework: Latin American and Caribbean Perspectives*. Buenos Aires: Ediciones Corregidor.

BLANCO, Herminio y ZABLUDOVSKY, Jaime. 2003. *Alcances y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas*. Buenos Aires: INTAL, Documento de Trabajo-IECI-01, abril.

BRICEÑO RUIZ, José. 2001. «La agricultura y los modelos de integración en la negociación del ALCA», *Agroalimentaria* Nº 13 (julio-diciembre).

- CHIRINOS, Carlos. 2005. «EE.UU.; ¿El fin de los subsidios?» <http://www.BBCMundo.com> (10/02/2005).
- CORREIO SINDICAL MERCOSUL (varios números)
- ECONOMÍA Y AMBIENTE V. Boletín del Área de Economía de los Recursos Naturales y del Ambiente, Universidad del Pacífico, Perú.
- GRANADOS, Jaime. 2002. "Ecuador en las negociaciones de acceso a mercados del ALCA". En: *ALCA: Riesgos y oportunidades para el sector productivo ecuatoriano*. Quito: CORDES, julio.
- GUJADHUR, Shyam. 2003. «Influencing Market Access. A Voice for Developing Countries», *International Trade Forum* N° 2.
- HALPERIN, Marcelo. 2004. «Interacción de los sectores públicos y privados en la Argentina con motivo de las negociaciones para constituir el ALCA», *Suplemento de Derecho Internacional Privado y de la Integración* (Buenos Aires) en www.elDial.com.
- HOEKMAN, Bernard M. y KOSTECKI, Michel M. 2001. *The Political Economy of the World Trading System. The WTO and Beyond*. New York: Oxford University Press.
- HOEKMAN, Bernard, NG, Francis y OLARREAGA, Marcelo. 2004 «Agricultural Tariffs or Subsidies: Which Are More Important for Developing Economies?», *The World Bank Economic Review* vol. 18, N° 2.
- INAI (Instituto de Negociaciones Agrícolas Internacionales). *Boletín* (Buenos Aires) www.inai.org
- INFORME ALCA (Edição para Brasil) N° 22 (julho 2004).
- JOSLING, Timothy. 2000. "Agriculture and the Next WTO Round". En: J.J. Schott (ed.) *The WTO After Seattle*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- LA NACIÓN. Buenos Aires.
- LATN NEWSLETTER (varios números).
- LÓPEZ LEE, Tania. 2002. «Las negociaciones agrícolas en la OMC y el ALCÁ». Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, enero.
- LORENZO DOMÍNGUEZ, José Ramón. 1996. "Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias en el TLC y otros foros multilaterales". En: María Elena Cardero (ed.) *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC*. México: Siglo Veintiuno.
- MARTÍNEZ, Mariana. 2003. «ALCA: lucha de gigantes» (2 de noviembre) en www.BBCMundo.com
- MORGAN, Diana y GOH, Gavin. 2003. «Peace in Our Time? An Analysis of Article 13 of the Agreement on Agriculture», *Journal of World Trade* vol. 37, N° 5.
- MCINTYRE, Arnold. 2000. «CARICOM and the WTO», *Social and Economic Studies* Vol. 49, N° 1 (March).
- OMC. 2004a. *Estadísticas del comercio internacional*. Ginebra: OMC.
- OMC. Comité de Comercio y Desarrollo. 2004b. *La participación de las economías en desarrollo en el sistema mundial de comercio*. WT/COMTD/W/136/Rev.1 (6 de diciembre).
- OMC. División de Información y Relaciones con Medios de Comunicación. 2004c. *Negociaciones sobre Agricultura: Cuestiones Examinadas y Situación Actual* (20 de abril).
- OSORIO, Néstor. 1999. "The Implementation of the Agreement on Agriculture and the Continuation of the Reform Process". En: C.M. Valdés (ed.) *Agricultural Trade in the Multilateral Framework: Latin American and Caribbean Perspectives*. Buenos Aires: SELA-Editorial Corregidor.
- PANAGARIYA, Arvind. 2004. «El libre comercio no mantendrá todos los barcos a flote», *El Cronista* (Buenos Aires) 5/08/2004, en *LATN Newsletter*, Año 2, N° 86 (6 de agosto).
- PÉREZ DEL CASTILLO, Carlos. 2002. «Negociaciones agrícolas en la OMC y sus vínculos con el ALCÁ». *Diálogo Regional de Política. Red de Comercio e Integración* (agosto) en www.iadb.org/int/DRP/esp/red1/Documentos (10/03/2005).
- ROSAS, María Cristina. 2001. «Los retos de la OMC en el Siglo XXI», *Capítulos del SELA* N° 63 (septiembre-diciembre).
- SCHOTT, Jeffrey J. 2001. «Reflexiones en torno a Doha», *Capítulos del SELA* 63 (septiembre-diciembre).
- TOLENTINO, José Angel y LARA, Edgar. 2002. «Presentación de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) al Comité de la Sociedad Civil del ALCA» (El Salvador, 11 de junio) en www.ftaa.soc/civ/47.
- VAN GRASSTEK, Craig. 1998. *Objetivos de los Estados Unidos en las negociaciones sobre comercio agrícola en la OMC*. Caracas: SELA, junio.
- VAN GRASSTEK, Craig. 1999. "U.S. Objectives in the WTO Agriculture Negotiations". En: C.M. Valdés (ed.) *Agricultural Trade in the Multilateral Framework: Latin American and Caribbean Perspectives*. Buenos Aires: SELA-Editorial Corregidor.