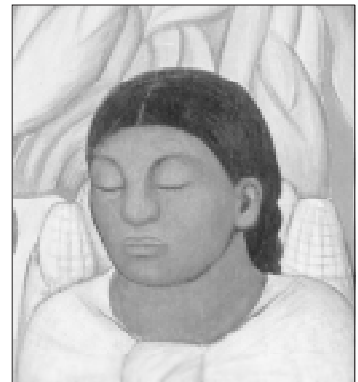


La institucionalización del *dumping*: El Acuerdo sobre Agricultura

Por Walden Bello (*)

La historia de cómo la agricultura cayó bajo jurisdicción de la OMC es un escándalo en sí misma. Vale la pena revisar esa historia para entender la crisis actual en las negociaciones sobre comercio agropecuario. No por simple coincidencia el Acuerdo sobre Agricultura (AsA) y el Acuerdo de Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) son dos acuerdos clave en la OMC que en lugar del libre comercio promueven derechos monopólicos. Estos acuerdos ejemplifican el principio rector que tanto ha contribuido a la erosión de la legitimidad de la OMC en los últimos años: proteccionismo para los países ricos y libre comercio y apertura de los mercados para los pobres.



El origen del Acuerdo sobre Agricultura

En pocas palabras, antes de la Ronda Uruguay la agricultura estaba de facto fuera de la disciplina del GATT, principalmente porque Estados Unidos (EEUU) logró en 1950 una exención al Artículo XI del GATT que prohibía las restricciones cuan-

titativas a las importaciones. Frente a la amenaza de EEUU de abandonar el GATT si no se le permitía mantener los mecanismos proteccionistas para el azúcar, los productos lácteos y otras *commodities* agropecuarias, se le concedió a Washington “una exención sin límite de tiempo” para otros productos agropecuarios.¹ Esto condujo a una aplicación laxa del GATT en el caso de otros países productores agropecuarios por temor a ser acusado de tener normas diferenciales.

EEUU y otras potencias agropecuarias no sólo hicieron caso omiso al Artículo XI, sino que también explotaron el artículo XVI que eximía a otros productos agropecuarios de la prohibición del GATT a los subsidios. Uno de los efectos de estas acciones fue la transformación de la UE que pasó de ser un importador neto de alimentos a un exportador neto en 1970. Al comienzo de la Ronda Uruguay a mediados de los '80, la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea (UE) había evolucionado hacia lo que se describe como “una

(*) Walden Bello es profesor de sociología y administración pública de la Universidad de Filipinas y director ejecutivo de Focus on the Global South, un grupo de investigación y acción con sede en Bangkok. La Fundación para la Vida Mejor recientemente le otorgó lo que es considerado el premio Nobel alternativo “por su contribución pionera, teórica y práctica, alternativa a la globalización económica”.

El artículo completo en español forma parte del documento “Los nuevos conquistadores: de cómo la OMC y la agroindustria nos roban soberanía alimentaria”, publicación conjunta de Focus on the Global South y Redes Amigos de la Tierra-Uruguay, setiembre 2003 y puede ser consultado en: www.tierraamiga.org

compleja red de garantías de precios y ventas, subsidios y otras medidas de apoyo que mantuvieron los ingresos de los agricultores aislados de las fuerzas del mercado.”²

Con los precios en el mercado interno fijados muy por encima de los precios mundiales y sin controles sobre los volúmenes de producción, los agricultores europeos incrementaron su producción. Los crecientes excedentes sólo podían ser despachados a través de las exportaciones, haciendo estallar la competencia por los mercados de terceros países con los agricultores subsidiados de EEUU hasta ese momento predominantes. La competencia entre las superpotencias agrícolas se volvió feroz, pero no fueron sus agricultores subsidiados los que necesariamente sufrieron. Las víctimas fueron principalmente los campesinos del Sur, tales como los pequeños criadores de ganado de África Occidental y de Sudáfrica, quienes fueron llevados a la ruina a consecuencia de los bajos precios de las exportaciones europeas de carne subsidiada.

Con el crecimiento de los subsidios estatales para apoyar la dura competencia por los mercados de terceros países, la UE y EEUU gradualmente comenzaron a darse cuenta que continuar por el mismo camino sólo los conduciría a una situación en la que ambos perderían. A fines de los 80, por ejemplo, EEUU había inaugurado un nuevo conjunto de programas costosos tales como el Programa de Promoción de las Exportaciones, para recuperar mercados tales como el del trigo de África del Norte que había caído en manos de la UE.³

Esta comprensión mutua de la necesidad de contar con reglas en la lucha por mercados de terceros países es la que llevó a la UE y a EEUU a presionar por la inclusión de la agricultura en la Ronda Uruguay. En efecto, fueron sólo la UE y EEUU quienes negociaron el denominado “Acuerdo de Blair House” en 1992 y 1993. Estas dos superpotencias le pasaron este acuerdo, ahora formulado como Acuerdo sobre Agricultura, al resto de los miembros de GATT en 1994 para que lo aprobaran o lo rechazaran como un todo. En lugar de promover seriamente un mecanismo para fomentar el libre comercio las dos superpotencias agropecuarias recurrieron a la retórica del libre comercio y ofrecieron concesiones mínimas hacia la liberalización, para así institucionalizar un sistema de competencia monopólico en el que cada uno busca sacar ventajas en los márgenes.

La institucionalización del dumping. ¿Cómo fue que el AsA logró esto?

En primer lugar, institucionalizó los fuertes subsidios a la agricultura del Norte aunque disponía que el “apoyo interno” —cuantificado en una medida abarcativa denominada “medida global de la ayuda” (MGA)— debía reducirse en un 20% en un período de 6 años.

En segundo lugar, institucionalizó los subsidios a las exportaciones al tiempo que hacía una concesión mínima de que los mismos se reducirían en un 21% en relación al volumen en un período de 6 años y en un 36% en relación al valor total, sin compromisos para reducciones mayores al final del período.

En tercer lugar, institucionalizó y eximió de los recortes a los subsidios directos a los ingresos de los agricultores sobre la base dudosa de que estos “no tenían, o en todo caso eran mínimos, efectos que distorsionaran la producción.”⁴ Las medidas denominadas de “Compartimiento Verde” o “Compartimiento Azul”, tales como los programas de la UE de “retirar tierra de la producción”, dan derecho a los agricultores a recibir subsidios si ellos dejan 15% de su tierra sin cultivar. También incluyeron los llamados “pagos por deficiencia” de EEUU que era un subsidio directo a los ingresos, estable porque se mantenía constante sin importar si las cosechas habían sido buenas o malas. Se proyectaba que los pagos por deficiencia en los EEUU promediarían los US\$ 5.100 millones al año, entre 1996 y el 2002.⁵

La verdad es que los pagos directos a los agricultores europeos y estadounidenses no están escindidos de la producción ya que sin ellos la producción agrícola sería escasamente rentable. Los pagos por deficiencia, por ejemplo, corresponden a un quinto o un tercio de los ingresos agrícolas en EEUU.⁶ En otras palabras, al consagrar la noción de pagos escindidos como subsidios intocables en el Compartimiento Verde, EEUU y la UE estaban, como lo plantea un analista, “quitando los apoyos directos a los mercados y reemplazándolos por subsidios directos a los agricultores [del Norte]”.⁷

En cuarto lugar, eximió de los recortes a los créditos a las exportaciones y a los programas de ayuda desgravada con bajos intereses tales como el Programa PL-480 de EEUU y el Programa de Seguros para los Créditos a las Exportaciones que tenían como principal objetivo el abrir mercados



en el exterior. El Programa PL 480 le da a los países en desarrollo 30 años para pagar un préstamo que le es otorgado para comprar una *commodity* de EEUU como el arroz, a una tasa de interés del 1% y con un período de 5 años de gracia.⁸ El Programa de Seguros para los Créditos a las Exportaciones garantiza los pagos a los bancos estadounidenses de préstamos contraídos por bancos extranjeros para la compra de *commodities* agrícolas estadounidenses.⁹

En contraste con las subvenciones masivas en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los agricultores en muchos países en desarrollo tienen muy poco apoyo financiero. En las palabras de los negociadores de Filipinas en Ginebra, la esencia de la compleja sección sobre subsidios fue “que los países desarrollados que subvencionan fuertemente pueden retener hasta un 80% de sus subsidios que distorsionan el comercio, mientras que los países en desarrollo que no han aplicado medidas de apoyo que distorsionen el comercio no pueden subsidiar más del 10% del valor total de su producción agrícola.”¹⁰

En efecto, los países en desarrollo han sido penalizados por políticas que han significado la “subvención negativa” de su sector agrícola.¹¹ Un estudio estimó que para 18 países en desarrollo la “tributación” o la transferencia de valor de la producción agrícola para subsidiar a otros sectores de la economía, equivalía a un promedio de 30% del valor de la producción desde 1960 a 1984.¹²

La institucionalización de varios mecanismos de subvenciones fue una de las razones de la falta de progresos para limitar los tremendos impactos negativos de la agricultura del Norte en los mercados mundiales en los siete años transcurridos desde que el AsA entró en vigor en 1995. Otra razón clave fue lo que se ha dado a conocer como “arancelización sucia” —es decir, convertir los aranceles y las barreras no arancelarias o cuotas en tasas arancelarias iniciales altas. Para fijar las tasas arancelarias se tomó como referencia el período base de 1986-88 en el que eran bastante altas en contraste con las de 1995 cuando el AsA entró en vigor. En el caso de EEUU, por ejemplo, entre 1992 y 1996 los aranceles promedio subieron del 5,7 al 8,5% para la producción agrícola y pecuaria, del 6,6 al 10% para los productos alimenticios, y del 14,6 al 104,4% para los productos de tabaco.¹³

Otro mecanismo utilizado para limitar el acceso a los mercados a las exportaciones provenientes de los países en desarrollo fue el de las reducciones arancelarias selectivas; dicho de otra manera, el mantener los aranceles altos en productos sensibles y reducir los aranceles en productos menos sensibles. Esta práctica fue posible ya que la reducción arancelaria del 36% exigida por el AsA era promedial, una reducción no ponderada con la única restricción de un recorte del 15% en cada línea arancelaria. Por lo tanto los países tendieron a reducir en forma significativa los bajos aranceles existentes en los productos no sensibles, al mismo tiempo que reducían levemente los altos aranceles existentes si el producto tenía importancia comercial. Entonces, EEUU redujo en un 55% el bajo arancel existente del 6% para el trigo común, al mismo tiempo que limitó a un 15% los recortes en los aranceles del 134,7% para el azúcar blanca, una *commodity* sensible.¹⁴

Con un acuerdo tan sesgado no es sorprendente que la protección y la subvención de la agricultura en los países de la OCDE se hayan incrementado en la primera década de aplicación del AsA. El monto total de subsidios provisto por los 30 países miembros de la OCDE subió de US\$ 182 mil millones en 1995 a US\$ 280 mil millones en 1997, a cerca de US\$ 315 mil millones en el 2001, y se estima que a unos US\$ 318 mil millones en el 2002.¹⁵ Según Oxfam Internacional, EEUU y la UE gastaban entre US\$ 9 a 10 mil millones más en subsidios que en la década anterior.¹⁶ Los subsidios representaban un 40% del valor de la producción en la UE y un 25% en EEUU.¹⁷ Mientras que los pequeños propietarios

en los países en desarrollo han sobrevivido con menos de US\$ 400 al año, los agricultores estadounidenses y europeos recibían un promedio de US\$ 21.000 y US\$ 16.000 en subsidios cada año, respectivamente.¹⁸ ¡No hay otra manera de describir esto que no sea como agricultura socialista!

En ese escenario no es sorprendente que las presiones para producir excedentes y por lo tanto buscar nuevos mercados hayan aumentado. Un informe de 1997 de los ministros de agricultura de la UE proyectaba que el excedente de trigo crecería de 2,7 millones de toneladas métricas a 45 millones de toneladas métricas para el año 2005, y que los excedentes totales de cereales subirían vertiginosamente para alcanzar los 58 millones de toneladas métricas.¹⁹ El Ministro de Agricultura de la UE, Franz Fischler, dijo que la solución a esta situación en la que hay una sobreproducción subsidiada era intensificar los esfuerzos para exportar granos.²⁰

Los subsidios permanentes también han profundizado la dependencia de la agricultura estadounidense en las exportaciones masivas. Admitiendo que “una de cada tres cuerdas de producción agropecuaria en EEUU está dedicada a las exportaciones”, la entonces Representante Comercial de EEUU, Charlene Barshefsky, sostenía en 1997 que “dadas las limitaciones inherentes al crecimiento asociado a la demanda en EEUU, debemos encontrar nuevos mercados para la agricultura americana. Debemos abrir nuevos mercados para apoyar al sector agrícola de EEUU, cuya productividad aumenta.”²¹

No es sorprendente que en la medida que fueron forzados a aceptar las disciplinas del AsA muchos países en desarrollo se consolidaron estructuralmente como importadores netos de alimentos en la segunda mitad de 1990, al tiempo que otros como las Filipinas pasaron de ser exportadores netos de alimentos a importadores netos. Un estudio de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) sobre 14 países en Asia, África y América Latina encontró que en esos países los niveles de importación de alimentos entre 1995 y 1998 excedieron los de 1990 a 1994. Según informes, la invasión de importaciones en varios sectores redundó “en dificultades para las empresas importadoras que competían en el mercado.” Los productores expresaron su temor a que “sin una protección adecuada del mercado, acompañada por programas de desarrollo, muchos otros productos nacionales serían desplazados o severamente minados, llevando a una transformación de las dietas locales y a un

incremento de la dependencia en alimentos importados.”²² El estudio de la FAO admitió que mientras que la participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de alimentos creció del 30% en 1970 al 37% en 1997, sus importaciones de alimentos aumentaron mucho más, del 28 al 37 % en el mismo período.²³ Como lo ha indicado Aileen Kwa, estos guarismos indican que muchos países “están pasando de ser exportadores netos de alimentos a importadores netos.”²⁴

Estancamiento

El Acuerdo del GATT-OMC estipuló negociaciones para una mayor liberalización a partir del año 2000. A comienzos del 2002 las negociaciones no conducían a ninguna parte, con Estados Unidos y la UE compitiendo para bloquearse mutuamente. Diciendo que “queremos vender nuestra carne y nuestro maíz y nuestros frijoles a la gente alrededor del mundo que necesita comer,” el Presidente Bush firmó una nueva ley el 13 de mayo de 2002, que le da US\$ 190 mil millones en subsidios al sector agropecuario de EEUU durante los próximos diez años. La ley incrementó ciertos subsidios en un 80%; aumentó los precios soporte para el trigo, algodón, soja y arroz, y creó nuevos subsidios para productos como lentejas, maníes y leche.²⁵

Igualmente insolente fue la UE. En octubre del 2002, el presidente francés Jacques Chirac y el primer ministro alemán Gerhard Schroeder, durante sus conversaciones sobre la ampliación de la UE, acordaron que no habría recortes en los subsidios agrícolas de la UE. En efecto, el monto total de subsidios aumentará hasta el 2006, y desde el 2007 al 2013 los gastos se mantendrán en los niveles del 2006.²⁶ “El acuerdo indica claramente que la UE continuará con la práctica del *dumping* hasta el 2013 por lo menos,” señaló un analista.²⁷

Los desacuerdos respecto a la agricultura entre EEUU y la UE ayudaron a entorpecer la Tercera Ministerial de la OMC en Seattle, en diciembre de 1999. Una reformulación decorada de la cuestión de los subsidios exigida por la UE salvó a la Cuarta Ministerial en Doha, Qatar, de una suerte similar.²⁸ Pero a comienzos del 2003 las negociaciones sobre agricultura estaban estancadas, resurgiendo así el fantasma de que el *impasse* entorpecería las negociaciones paralelas en otras áreas tales como aranceles industriales, servicios y los denominados “nuevos temas” de inversio-

El significado de Cancún

Walden Bello(*)

Cancún tiene consecuencias de gran importancia.

En primer lugar, este fracaso representó una victoria para los pueblos de todo el mundo, y no una "oportunidad perdida" de lograr un acuerdo mundial entre el Norte y el Sur. Doha nunca fue una "ronda de desarrollo". Y lo poco que prometió en materia de desarrollo, ya había sido traicionado mucho antes de Cancún. Ni siquiera el más optimista de los países en desarrollo llegó a Cancún esperando concesiones de los grandes países ricos en interés del desarrollo. La mayoría de los gobiernos de los países en desarrollo llegaron a Cancún con una postura defensiva. El gran desafío no fue lograr un histórico "Nuevo Acuerdo" sino evitar que Estados Unidos (EEUU) y la Unión Europea (UE) impusieran nuevas exigencias sobre los países en desarrollo, a la vez que evaden las disciplinas multilaterales en sus propios regímenes de comercio. En este sentido, no fueron los países en desarrollo quienes provocaron el fracaso. Esa responsabilidad recae directamente en Estados Unidos y Europa.

En segundo lugar, la Organización Mundial de Comercio (OMC) está muy malherida. Dos reuniones ministeriales fracasadas y una que apenas sobrevivió, la de Doha, no hablan muy bien de la institución. Para las superpotencias del comercio, ya no es un instrumento viable para imponer su voluntad sobre los demás. Para los países en desarrollo, no ha significado una protección contra los abusos de las economías poderosas, y mucho menos ha constituido un mecanismo de desarrollo. Esto no quiere decir que la OMC ha muerto. Se harán esfuerzos por salvarla de la ruina, como ya hicieron EEUU y la UE en Doha. Pero es muy probable que al carecer del impulso que genera una reunión ministerial exitosa, la maquinaria reducirá significativamente su funcionamiento.

¿Debemos saludar el debilitamiento de la OMC?

Después de todo, hay quien ha argumentado que es un conjunto de reglamentaciones y maquinaria que, con un equilibrio de fuerzas adecuado, puede ser invocado para proteger los intereses de los países en desarrollo. Los defensores de esta postura afirman que es mejor convivir con la OMC que con los acuerdos de comercio bilaterales, que según afirmó Robert Zoellick en su conferencia de prensa final, serían ahora la prioridad de Washington después del fracaso de Cancún. La verdad es que el planteamiento es una falsa oposición. La OMC no es un conjunto neutral de reglamentaciones, procedimientos e instituciones que se puede utilizar en forma defensiva para proteger los intereses de los actores débiles. Las propias reglas —entre las cuales las principales son la supremacía del principio de libre comercio, la cláusula de nación más favorecida y el principio de trato nacional— son la institucionalización del actual sistema de desigualdad económica mundial. Las armas con las que eventualmente cuentan los países débiles son muy pocas y dispersas. El principio de trato especial y diferenciado para los países

en desarrollo goza de un rango muy poco significativo en la OMC. En realidad, en Cancún EEUU y la UE eliminaron de las negociaciones toda la agenda referente al trato especial y diferenciado que establecía la Declaración de Doha. La OMC no es una organización verdaderamente multilateral, es un mecanismo para perpetuar el codominio de EEUU y la UE sobre la economía mundial.

En tercer lugar, la sociedad civil mundial fue un actor importante en Cancún. Desde Seattle, la interacción entre la sociedad civil y los gobiernos en los temas de comercio se ha intensificado. Las organizaciones no gubernamentales han ayudado a los gobiernos de los países en desarrollo en los aspectos políticos y técnicos de las negociaciones. Han movilizado a la opinión pública internacional contra las posturas retrógradas de los gobiernos de los países ricos, como en el tema de las patentes de medicamentos y la salud pública. La autoinmolación del agricultor coreano Lee Kyung Hae en las barricadas policiales fue una advertencia para todos los que estaban en el Centro de Convenciones, de que ya no podrían ignorar la crisis económica de los pequeños agricultores del mundo, y el hecho fue reconocido por los gobiernos con el minuto de silencio que se realizó en su memoria.

En cuarto lugar, el Grupo de los 21 es un acontecimiento nuevo e importante que podría contribuir a alterar la correlación de fuerzas a escala mundial. Conducida por Brasil, India, China y Sudáfrica, esta nueva agrupación abortó la ofensiva de la UE y EEUU para convertir Cancún en otro episodio triste en la historia del subdesarrollo. Sin embargo, gran parte de esto está todavía por verse, y no se debe sobrestimar el potencial de este nuevo grupo. Por ahora, es principalmente una alianza cuyo objetivo central es reducir radicalmente los subsidios de la agricultura del Norte. Y todavía le falta abordar en forma significativa la necesidad de una protección amplia para los agricultores más pequeños en los países más pequeños, que centran principalmente su producción en el mercado nacional. Esto es comprensible, ya que los miembros más destacados del Grupo de los 21 son grandes agroexportadores, aunque también tienen producción orientada al mercado nacional, basada en pequeños agricultores. No obstante, no existe ninguna razón por la cual una agenda positiva de agricultura sustentable orientada al sector de pequeños agricultores no pueda incluirse como reivindicación central del grupo.

Después de Cancún, el desafío de la sociedad civil mundial es redoblar sus esfuerzos para dismantelar las estructuras de desigualdad y presionar para lograr acuerdos alternativos de cooperación económica mundial que permitan favorecer verdaderamente los intereses de los pobres y los marginados de la economía y el poder.

(*) Extractado del artículo publicado en el periódico *La Jornada* de México el 5 de octubre de 2003.

nes, política de competencia y contrataciones públicas, y conduciría a que los resultados de la Quinta Ministerial que se realizaría en Cancún, México, a mediados de setiembre de 2003 fueran similares a los de Seattle.

El proyecto del documento de negociación preparado por el presidente de las negociaciones agrícolas de la OMC, Stuart Harbinson, produjo un estancamiento en la denominada "Mini-ministerial" de Tokio, realizada del 14 al 16 de febrero, que fue una de las varias sesiones restringidas diseñada para alcanzar un consenso preliminar en áreas comerciales clave antes de Cancún.²⁹ El Ministro de Agricultura de Japón, Tadamori Oshima, rechazó las propuestas contenidas en el documento de reducciones mínimas de entre el 25 y 45% y reducciones promedio del 40 al 60% para todos los aranceles agrícolas en los próximos cinco años.³⁰ La Unión Europea también atacó la propuesta de Harbinson por ser "desequilibrada" al proponer que los subsidios que "distorsionan el comercio" fueran reducidos en un 60% en los próximos cinco años y que los subsidios a las exportaciones fueran eliminados progresivamente en los próximos nueve años.³¹ Tanto Japón como la UE denunciaron el documento como sesgado a favor de EEUU que sería el único victorioso en las negociaciones.

Marginación de los países en desarrollo

Un viejo refrán asiático dice, "Cuando los elefantes pelean, el pasto queda pisoteado". En la lucha entre los gigantes agro-exportadores las preocupaciones de los países en desarrollo oportunamente se perdieron. Como lo indica Aileen Kwa, el texto de Harbinson no toma en cuenta su temor de que los subsidios de la UE y EEUU se trasladarán al denominado "Compartimiento Verde", una lista de subsidios exentos que incluye pagos directos masivos al sector agropecuario que distorsionan el comercio en forma directa o indirecta.³²

El texto de Harbinson también ignoraba por completo las propuestas presentadas por Argentina y las Filipinas (ambas no fueron invitadas a la reunión de Tokio) sobre "mecanismos compensatorios" que permitirían a los países en desarrollo subir los aranceles para cultivos subsidiados por los países desarrollados, en montos proporcionales a esas subvenciones.³³ En vez de eso Harbinson previó recortes arancelarios del 40% para los aranceles superiores al 120% en los países en



desarrollo y del 33% para los aranceles entre el 20 y el 120%, en ambos casos sin ninguna relación con los subsidios mantenidos por los agro-exportadores ricos.

El proyecto tampoco incluía recomendaciones significativas que aplicaran el principio de "trato especial y diferenciado" para los países en desarrollo que les permitiera proteger en forma significativa a sus sectores agrícolas por razones estructurales —en virtud de su nivel y condiciones diferenciadas de desarrollo agrícola.³⁴ Es cierto que el proyecto de Harbinson proponía que los países en desarrollo pudieran clasificar algunos productos básicos como "estratégicos" y aplicarles reducciones arancelarias menores que a otras *commodities*. Sin embargo, la propuesta era vaga, el número de productos que podían calificarse como estratégicos no era claro y los impactos positivos serían limitados en la medida en que los productos aún estarían sujetos a una reducción arancelaria promedio del 10%.³⁵ Como lo indica Kwa, la propuesta de productos estratégicos "no es más que una forma de nublar la visión de los negociadores y Ministros de comercio. Es una hoja de higuera ficticia ofrecida para seducir a los tomadores de decisiones del mundo en desarrollo,

generalmente menos compenetrados en los detalles y engaños de la OMC.”³⁶

En esencia, el proyecto de Harbinson proponía cambiar algunos de los términos de la competencia monopólica entre la UE, EEUU, Australia y Canadá, al mismo tiempo que aceleraba la eliminación de las barreras proteccionistas de los mercados de los países en desarrollo por los que las grandes potencias están luchando.

A fines de junio la UE anunció que había reformado la PAC; al decir del Comisionado Agrícola Franz Fischler, “Nos estamos despidiendo del viejo sistema de subsidios que distorsionaba en forma significativa el comercio internacional.”³⁷ Sin embargo, una observación más atenta mostraba que la Comisión no estaba reduciendo los subsidios realmente, sino transformándolos de subsidios de apoyo a los mercados a ayudas directas a los ingresos de los agricultores permitidas bajo el “Compartimiento Verde”, con el argumento de que los segundos eran menos distorsionantes del comercio. No se propusieron recortes arancelarios ni había ningún compromiso de reducir los subsidios a las exportaciones. Como plantea *The Economist*, la reforma de la PAC fue “más bien una forma de esquivar el problema que un gran progreso.”³⁸

Unas pocas semanas antes de la Ministerial de Cancún, la UE y EEUU llegaron a la Miniministerial realizada en Montreal a fines de julio, con un Texto Conjunto sobre Agricultura. Pero como lo han indicado los críticos, el texto conjunto reafirmó las ayudas directas a los ingresos, exigió más liberalización de los mercados agrícolas de los países en desarrollo, y limitó el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo a “reducciones arancelarias menores y períodos de implementación más largos.”³⁹ Más amenazante aún, la exclusión de los países en desarrollo de la formulación del texto conjunto trajo a la memoria el infame acuerdo de Blair House, cuando EEUU y la UE sellaron entre sí un acuerdo —el actual AsA— y luego lo presentaron al resto de la membresía del GATT como un paquete a tomar o dejar.⁴⁰ Nada podría ser más simbólico de la naturaleza del AsA que el regreso de la UE y EEUU a las negociaciones excluyentes que le dieron nacimiento.

Al 2003, sería justo afirmar que la mayoría de los países en desarrollo se han desilusionado por completo con el sistema y especialmente con las potencias agrícolas que conducen el AsA. De su parte se han hecho esfuerzos para formular mecanismos que garanticen más equidad en el acuerdo, pero no han llegado a ninguna parte. Por ejemplo, un “mecanismo equilibrante/compensatorio”

presentado por las Filipinas que hubiera permitido a los países en desarrollo aumentar sus aranceles para los cultivos subsidiados por los países ricos en montos calibrados en base a los niveles de subvención, no fue siquiera mencionado en el proyecto de Harbinson. Informando sobre la respuesta de los países desarrollados, un negociador filipino exasperado se quejó de que “los grandes bloques (EEUU, UE, Japón, etc.) se han rehusado a comprometernos a nosotros y a los países en desarrollo aliados nuestros en un debate a fondo sobre la propuesta.”⁴¹

En la que fuera quizás una de las mejores descripciones del legado de ocho años del AsA, un representante de un país en desarrollo en una reunión del Comité sobre Agricultura de la OMC el 1º de julio de 2003 expresaba: “Nuestros sectores agropecuarios que son estratégicos para la seguridad alimentaria y del sustento y para el empleo rural, ya han sido desestabilizados en la medida en que nuestras iniciativas de programas de desarrollo se han visto frustradas por la enorme injusticia del ambiente comercial internacional. Incluso en el momento en que estoy hablando, nuestros pequeños productores están siendo sacrificados en nuestros propios mercados, aun los más resistentes y eficientes están en peligro.”⁴² ●



Notas

- ¹ Michael Trebilcock y Robert Howse, *The Regulation of International Trade* (London: Routledge, 1995), pg. 193.
- ² Idem, pg. 201.
- ³ Idem, pg. 202.
- ⁴ "Acuerdo sobre Agricultura", *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations* (Ginebra: Organización Mundial del Comercio, 1995), pg. 38.
- ⁵ M. Zepezauer y A. Naiman, *Take the Rich off Welfare* (Tucson: Odonian Press, 1996).
- ⁶ Faeth, citado en A.P.G. Moor, *Perverse Incentives* (La Haya: Institute for Research on Public Expenditure, 1997).
- ⁷ Brian Gardner, "EU Dumping to Continue", in *The GATT Agreement on Agriculture: Will it Help Developing Countries?* (London: Catholic Institute of International Relations, 1994).
- ⁸ Embajada de EEUU en Manila, "US, Philippines Sign \$20-M Commodity Loan Agreement", 28 de junio, 2002.
- ⁹ Departamento de Agricultura de EEUU, "Agricultural Export Credit Guarantee, Loan and Insurance Program Questionnaire", 2002.
- ¹⁰ "Special and Differential Treatment for Developing Countries, Developed Country Reforms, and World Trade in Agriculture", Presentación de la República de Filipinas en la Sesión Especial en la Reunión Informal del Comité sobre Agricultura, 4-6 febrero, 2002.
- ¹¹ Moor.
- ¹² Schiff y Valdes, citado por Moor.
- ¹³ Organización Mundial de Comercio, *Trade Policy Review: United States* (Ginebra: OMC, 1996), pg. 116-117.
- ¹⁴ Citado en Aileen Kwa y Walden Bello, *Guide to the Agreement on Agriculture: Technicalities and Trade Tricks explained* (Bankok: Focus on the Global South, 1998), pag.22.
- ¹⁵ Aileen Kwa, "Comments on the Cairns Group Communique", Focus on the Global South, Bangkok, 6 de octubre de 2002.
- ¹⁶ Oxfam Internacional, *Rigged Rules and Double Standards* (Oxford: Oxfam Internacional, 2002), pg. 112.
- ¹⁷ Idem.
- ¹⁸ Idem.
- ¹⁹ "Threats of Food Surplus for EU", *Bridges*, Vol.1, N° 13, 1997.
- ²⁰ Idem.
- ²¹ Representante Comercial de EEUU Charlene Barshefsky, Observaciones preparadas para su presentación en el Agricultural Outlook Forum del Departamento de Agricultura de EEUU, Washington, DC, 24 de febrero, 1997.
- ²² FAO, "Agriculture, Trade and Food Security: Issues and Options in the WTO Negotiations from the Perspective of the Development Countries, Vol. II: Country Case Studies", Roma, 2000, p. 25. Citado en Aileen Ka, "A Guide to the WTO's Doha Work Programme: the 'Development' Agenda Undermines Development", Bangkok, Focus on the Global South, enero 2003.
- ²³ FAO, idem.
- ²⁴ Kwa, "A Guide to the WTO's Doha Work Programme..."
- ²⁵ Emad Mekay, "Opponents Uny to Decry US Farm Subsidies", *Interpress Service*, 13 de mayo, 2002.
- ²⁶ Kwa, "A Guide to the WTO's Doha Work Programme..."
- ²⁷ Ibid.
- ²⁸ Looking for escape clauses, the EU insisted on the formulation: "[W]ithout prejudging the outcome of the negotiations we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out all agricultural subsidies; and substantial reductions in trade-distorting domestic support". WTO Declaration, Doha, 14 de noviembre, 2001.
- ²⁹ Stuart Harbinson, Paper on Modalities for Agricultural Negotiations, Comité sobre Agricultura, Organización Mundial de Comercio, febrero de 2003.
- ³⁰ "Farm Chief Nixes WTO Proposal", *Japan Times*, 14 febrero, 2003.
- ³¹ "WTO Still Divided on Farm Trade Tariffs", *Japan Times*, 16 de febrero, 2003.
- ³² Aileen Kwa, "WTO Agriculture Talks Set to Exacerbate World Hunger: Second-guessing Mr. Harbinson's Next Strike", Focus on the Global South, Bangkok, Marzo de 2003.
- ³³ Un documento de la delegación de las Filipinas decía que la propuesta permitiría a los países en desarrollo imponer aranceles equivalentes a los subsidios a las exportaciones y a la ayuda interna, a las importaciones agrícolas de los países desarrollados. Esto fue percibido como un "mecanismo disciplinario" que podría "equilibrar y vincular los compromisos de reforma en acceso a los mercados, subsidios a las exportaciones y ayuda interna distorsionante de la producción y el comercio". República de las Filipinas, "Integration of Reforms in Export Competition, Domestic Support, and Market Access in World Agricultural Trade", Declaración en la Sesión Especial Informal del Comité de Agricultura de la OMC, Ginebra, 2 de setiembre, 2002.
- ³⁴ Kwa, "WTO Agriculture Talks..."
- ³⁵ Idem.
- ³⁶ Idem.
- ³⁷ "More Fudge than Breakthrough", *The Economist*, 28 de junio, 2003, pg. 51.
- ³⁸ Idem.
- ³⁹ "EC-US Joint Text", 13 de agosto, 2003.
- ⁴⁰ Aileen Kwa, "EC-US Agricultural Proposal: More Dumping and 'De-agriculturalization' in the South", Focus on the Global South, Ginebra, agosto de 2003.
- ⁴¹ Assistant Secretary of Agriculture Segfredo Serrano, "23-27 September WTO-COA Special Sessions on Agriculture Negotiations-Domestic Support and Related Meetings", Departamento de Agricultura, Quezón City, 1º de octubre, 2002.
- ⁴² Declaración de un delegado de Filipinas, Comité sobre Agricultura de la OMC, Ginebra, 1º de julio, 2003