
Magda Fritscher, Boris Marañón
LAS DIFICULTADES DE LAS
NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS EN
LA OMC: DE DOHA A HONG KONG

A principios del siglo XXI, no obstante los intensos procesos de urbanización e industrialización registrados de manera desigual en todo el mundo, la agricultura continúa siendo un medio de sustento y un espacio de identidad para una porción significativa de la población pobre. Según cifras del IFPRI,¹ en los países en desarrollo 60 por ciento de la población vive en zonas rurales, y 13,2 por ciento del producto bruto interno (PBI) proviene de la agricultura, sector que contribuye con 15,3 por ciento de las exportaciones.

Por ello, el empuje de la liberalización del comercio agrícola mundial, especialmente la eliminación de las barreras arancelarias y de los millonarios subsidios a la producción interna y a la exportación en los países industrializados, sobre todo en la Unión Europea y los Estados Unidos, es de gran importancia para mejorar los ingresos, el empleo y, en general, el bienestar de los campesinos del mundo en desarrollo.

El proteccionismo agrícola en los países desarrollados ha deprimido los precios mundiales y reducido las oportunidades comerciales para los países pobres, perjuicio que el IFPRI² ha estimado en una pérdida anual del ingreso agrícola y agroindustrial de 24 mil millones de dólares. El estudio sostiene que la Unión Europea es la causante de 55,1 por ciento de esas pérdidas, los Estados Unidos de 28,5 por ciento, el Japón y Corea de 14,7 por ciento, y el resto de países desarrollados del 1,7 por ciento restante.

¹ IFPRI: "How Much Does It Hurt? The Impact of Agricultural Trade on Developing Countries". Washington, 2003.

² *Ibid.*

Así, las negociaciones agrícolas comerciales multilaterales, iniciadas con la Ronda Uruguay a mediados de la década de 1980, son de crucial importancia para el destino de la agricultura en los países pobres.

En este contexto, la Sexta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC), celebrada en Hong Kong en diciembre del 2005, tuvo como meta principal dar forma a los importantes acuerdos de reforma agrícola emanados cuatro años antes en Doha, vinculados con el tema del desarrollo. No obstante, las severas tensiones que la acompañaron —repitiendo el escenario conflictivo de eventos anteriores, como los encuentros ministeriales de Seattle en 1999 y de Cancún en 2003— impidieron el cumplimiento de sus objetivos. Hoy día, luego de la cumbre en Hong Kong, se presentan una vez más los signos del pasado reciente, lo que impide que los trabajos lleguen a buen puerto.

Esta breve alusión a las dificultades para cambiar las reglas del comercio agrícola nos habla de las profundas desavenencias entre los diferentes países y bloques regionales respecto de las características que debe asumir la reforma agrícola multilateral. Fruto de una amplia heterogeneidad en materia de estructuras agrarias, recursos territoriales, políticas agrícolas, condiciones económicas y lugar que ocupan en el mercado agroalimentario mundial, las diferencias de los distintos actores han impedido concretar un proyecto que dé cabida a las diferencias, sin por ello perder de vista la meta central de reformar el comercio agrícola. Sin embargo, más allá de las características que hoy definen el contexto multilateral y que le otorgan este signo de dispersión, es menester tener presente el papel disruptor de los principales contendientes —la Unión Europea y los Estados Unidos— respecto del avance en las negociaciones, ya que si bien ambos actúan como promotores de las reformas, también han sido, en todo momento, los principales factores de su bloqueo.

Esta situación parece agudizarse hoy, cuando se requiere que los acuerdos de principios establecidos en Doha abran paso a modalidades específicas en términos de reducción de subsidios y aranceles, sobre todo en los países desarrollados. Este artículo da cuenta de los múltiples obstáculos que interpusieron estos países, en particular los que integran la Unión Europea, así como los nórdicos europeos y el Japón, a los proyectos de reforma agrícola. Al respecto fue elocuente, en las últimas fechas, la oposición europea a la actuación cooperativa de su propio representante, Peter Mandelson, ante la OMC (incluso con la amenaza de veto), cuando este se disponía a negociar las posiciones europeas con el conjunto de países en Hong Kong.

Este artículo busca hacer el seguimiento de los procesos de negociación relativos a la reforma agrícola multilateral recién mencionados. Si bien se inicia con una evaluación del legado de cambios dejado por la Ronda Uru-

guay, su objeto central es el análisis del desarrollo de la Ronda de Doha, desde sus inicios en el 2001 hasta hoy.

ANTECEDENTES: LA RONDA URUGUAY

La Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) tuvo como meta incorporar al sector agrícola a las normas multilaterales de comercio, dejando atrás décadas de trato excepcional, cuando se reconocía a los países el derecho a un uso ilimitado de protección y subsidios. Así, a mediados de la década de 1980, cuando se iniciaron las negociaciones, el mapa agrícola mundial registraba un acendrado proteccionismo, con un uso particularmente intenso de subsidios en los países desarrollados, lo que llevaba a fuertes distorsiones en el comercio agrícola. En el intento por revertir esta situación, los acuerdos conclusivos de la citada Ronda, firmados en Marrakech (1994) después de siete años de negociaciones, se concentraron en las tres áreas consideradas neurálgicas para lograr el cambio normativo del comercio agrícola: el acceso a los mercados, los apoyos a la producción y los subsidios a la exportación.

En el primer caso se buscó suprimir la protección fundada en barreras no arancelarias, para lo cual se promovió la creación de un sistema comercial rígido exclusivamente por aranceles. Una vez lograda esta traslación, lo que significó para cada país la fijación de aranceles equivalentes en valor al sistema previo de protección, se pactó su reducción mediante plazos y porcentajes diferenciados para los países en desarrollo y los desarrollados.³ Allí donde los aranceles siguieron demasiado elevados pese al proceso de “arancelización”, se instauró un sistema de “contingentes arancelarios”, según el cual un porcentaje menor del consumo debía abrirse a las importaciones (con base en aranceles nulos o muy reducidos), a cambio de aranceles elevados, pero sujetos a reducciones, para la parte restante.⁴

En cuanto a los apoyos a la producción,⁵ los acuerdos exigieron reducciones siempre y cuando se tratara de pagos vinculados a ella, como por

³ Para los países desarrollados, los aranceles deberían disminuir en 36 por ciento en un periodo de seis años, en tanto para los países en desarrollo la reducción sería de 24 por ciento en diez años.

⁴ Se trata del caso del Japón, donde los aranceles al arroz quedaron en un promedio que oscilaba entre 300 por ciento y 800 por ciento del precio internacional (véase Fritscher, Magda: “Los sistemas de protección y subsidio en la agricultura de Japón”. *Colección Reportes de Investigación* n.º 66. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Departamento de Sociología, 1996).

⁵ La Ronda Uruguay, y luego la OMC, clasificaron los subsidios en un sistema de “cajas” de acuerdo con el grado de distorsión que presentaban. Según este, la “caja ámbar” contenía los de mayor distorsión, seguidos de los de la “caja azul” y los de la “caja verde”.

ejemplo los precios de soporte o los subsidios a los insumos y servicios. Este tipo de ayuda, tipificado como “caja ámbar”, era calculado por medio de un indicador, la medida global de ayuda (MGA), que estaba sujeto a recortes perentorios.⁶ Las ayudas ajenas al ámbito directamente productivo, como las que se enfocaban en el ingreso de los productores, a su vez, correspondían a la “caja verde” y estaban exentas del compromiso de reducción. Por otra parte, aquellos pagos directos vinculados con una superficie determinada y rendimientos fijos o con compromisos de limitación de la producción fueron incluidos en la “caja azul” (se consideraba que distorsionaban menos los mercados) y transitoriamente eximidos de la necesidad de reducción. Finalmente, los apoyos causantes de distorsión que equivalieran a menos de 5 por ciento del valor de la producción, ya fuera de un producto específico o del valor agregado de la producción nacional, también fueron relevados de compromisos de reducción; a este porcentaje se le conoce como *de mínimos*.

En lo que atañe a los subsidios a la exportación —apoyos específicos para colocar la producción excedente de un país en los mercados internacionales a precios inferiores a los costos internos—, también se establecieron compromisos de reducción.⁷ Sin embargo, no se reconocieron como tales otros mecanismos de igual fuerza distorsionante, como los créditos subsidiados a la exportación e importación, la intervención de empresas gubernamentales en la actividad exportadora y la ayuda alimentaria que desplaza al comercio, entre otros.

De lo expuesto se observa que los acuerdos firmados en Marrakech fueron modestos, sobre todo si se los confronta con la propuesta de los promotores de la reforma agrícola, conformados por el bloque Estados Unidos-Grupo Cairns,⁸ que proponían una liberalización total del comercio agrícola-

⁶ Para los países desarrollados, la reducción de subsidios de tipo “ámbar” sería del orden de 20 por ciento, con un plazo de seis años a partir de 1995; los países en desarrollo, en cambio, pactaron una reducción de 13 por ciento en un periodo de diez años.

⁷ En el caso de los países desarrollados se establecieron compromisos de reducción de 36 por ciento en el valor de los subsidios y de 21 por ciento en el volumen subsidiado en seis años, en tanto para los países en desarrollo estas cifras fueron 24 por ciento y 14 por ciento respectivamente en un periodo de diez años. Sobre estos asuntos, véase Marañón, Boris: “Las negociaciones sobre comercio agrícola mundial”, en *Debate Agrario* n.º 11. Lima: CEPES, 1991; y Marañón, Boris y David Román: “Políticas comerciales agrícolas de los países desarrollados y sus efectos para los países en desarrollo”, en *Debate Agrario* n.º 15. Lima: CEPES, 1992.

⁸ El Grupo Cairns estaba constituido por Australia, Nueva Zelanda, el Canadá, Sudáfrica, la Argentina, el Brasil, Colombia, el Uruguay, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, el Paraguay, Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia.

la en un plazo no mayor de diez años. Ante la resistencia de la Unión Europea, los países nórdicos, el Japón y Corea, que planteaban en contrapartida reformas moderadas en plazos más largos (y dado el peso de estas regiones en el escenario multilateral), las resoluciones finales no correspondieron a las expectativas formuladas al principio del encuentro.

El proceso de negociación fue acompañado en todo momento de fuertes tensiones, dado el resquemor que provocaba la idea de la liberalización en gran parte de los países. Ello se expresó no solo en una agenda de reformas poco radical, sino también en la forma errática y permisiva que asumieron los procedimientos según los cuales deberían procesarse los cambios. Así, con el uso de subterfugios, gran parte de los países buscó protegerse frente a las nuevas determinaciones, tal como se indica a continuación.

En el rubro de acceso a los mercados, fenómenos como la “arancelización sucia”, en la que los países reportaban aranceles iniciales muy superiores a los que de hecho correspondían según la nueva normatividad, o la declaración de aranceles consolidados también muy por encima de los que se aplicaban realmente, fueron ilustrativos de esta situación. Por otra parte, el hecho de que los acuerdos reconocieran como legítimos techos arancelarios diferenciados al momento de arranque del proceso, sin que ello se tradujera en mayores compromisos de reducción para los países con índices de protección más altos, garantizaba para estos privilegios especiales en desmedro de los menos proteccionistas.⁹

En forma similar, en el caso de los apoyos a la producción, los compromisos de reducción también tenían como punto de partida techos desiguales, de acuerdo con los niveles de subsidios otorgados en los años anteriores a la conclusión de la Ronda Uruguay. Así, los acuerdos determinaban que los países con subsidios más elevados al inicio del proceso los conservarían por un periodo mayor que los demás. Por otra parte, también se excluía de los compromisos una serie de apoyos que de hecho estaban vinculados con la producción (los de la “caja azul”, los *de mínimos* e incluso, en algunos casos, los de la “caja verde”). Asimismo, los índices de protección y apoyos eran más elevados para los productos más sensibles de cada país, en la medida en que los indicadores de reducción se referían a la totalidad de la producción y no a productos específicos, con lo cual las reducciones mayores (tanto en aranceles cuanto en ayudas)

⁹ Hathaway, Dale E. y Merlinda D. Ingco: “Agricultural Liberalization and the Uruguay Round”. *World Bank Papers* n.º 307. Washington: The World Bank, 1995. FAO: *WTO Agreement on Agriculture: the Implementation Experience-Developing Country Case Studies*. Roma: FAO, 2003.

se otorgaban a los productos competitivos, en tanto los más sensibles se beneficiaban de un nivel mayor de ayuda.¹⁰

Este conjunto de circunstancias prácticamente bloqueó las reformas en algunas áreas, sobre todo en la de acceso a mercados. Así, hacia el año 2000 la protección agrícola no solo no había descendido, sino que se había incrementado, hasta colocarse en un promedio de 62 por ciento.¹¹ Según Machinea,¹² el escalonamiento arancelario de la Unión Europea en varias líneas de productos (trigo, sorgo, arroz, carne bovina, lácteos y azúcar) fue notable frente al arancel pre-Ronda Uruguay (1986-1988), y se elevó, en promedio, de 45 por ciento a 73 por ciento. En los Estados Unidos, a su vez, el arancel consolidado aumentó de 13 por ciento a 23 por ciento en las mismas circunstancias.

Por otro lado, en el caso de los apoyos a la producción, durante la década de 1990 se incrementaron severamente las transferencias gubernamentales frente a los niveles de mediados de la década precedente. Así, de un promedio de 241.077 millones de dólares entre 1986 y 1988, ascendieron a 280.000 millones entre 1994 y 1995, situación que se repitió en 1999, para luego descender a 257.285 millones en 2003.¹³ No obstante, los países cumplieron por lo general con su obligación de reducir la MGA según lo pactado. En este sentido, en varias regiones se observaron esfuerzos importantes por transitar de los subsidios vinculados con los precios (“caja ámbar”) hacia los subsidios “verdes” o “azules”. Las cifras indicadas apuntan a una importante reducción en las ayudas distorsionantes, como los precios de soporte, que bajaron de 77 por ciento a 62 por ciento de los apoyos totales, y un importante ascenso de categorías nuevas, como títulos históricos o área plantada, pertenecientes respectivamente a las cajas “verde” y “azul” entre

¹⁰ Los compromisos adquiridos por la Unión Europea en términos de aranceles para 1999-2000 permanecieron elevados para sus rubros más subsidiados: carne bovina, 125 por ciento; leche, 84 por ciento; mantequilla, 148 por ciento; azúcar, 125 por ciento; y trigo, 92 por ciento. En el caso de los Estados Unidos, y para las mismas fechas, los compromisos eran de 109 por ciento para el azúcar, 81 por ciento para la mantequilla y 72 por ciento para la leche (OECD: *The Uruguay Round/A Preliminary Evaluation of the Impacts of the Agreement on Agriculture in the OECD Countries*. París: OECD, 1995).

¹¹ Gibson, citado por Rello, Fernando y Yolanda Trápaga: “Libre mercado y agricultura: Efectos de la Ronda Uruguay en Costa Rica y México”. *Serie Estudios y Perspectivas* n.º 7. México: CEPAL, diciembre del 2001.

¹² Machinea, José Luis: “Discurso de bienvenida”. *Taller Regional de Clarificación sobre Negociaciones Comerciales en Agricultura-América Latina*. Santiago, Chile, 30 y 31 de marzo del 2005.

¹³ OECD: “Producer and Consumer Estimates”. *OECD Database, 1986-2003*. París: OECD, 2004a

las fechas señaladas anteriormente.¹⁴ Este empeño fue particularmente notorio en la Unión Europea y los Estados Unidos, que en el transcurso de las décadas de 1980 y 1990 promovieron varias reformas a sus sistemas agrícolas. No así en los países asiáticos, como el Japón y Corea, que por lo general mantuvieron elevados sus subsidios en precios.

NUEVOS INTENTOS DE NEGOCIACIÓN: SEATTLE Y DOHA

En 1999 los países agrupados multilateralmente se reunieron en Seattle con el fin de continuar las negociaciones sobre el tema agrícola, tal como se había convenido en los acuerdos de la Ronda Uruguay. No obstante, para este momento la OMC había sustituido al GATT, con lo cual el campo de negociaciones se ampliaba, incluyendo con mayor énfasis que antes a otros sectores y demandas además de la agricultura. Ello provocó que los países se presentaran en Seattle con agendas muy diferentes, por lo que se constató desde el inicio una situación de dispersión y confusión en cuanto a la elección de los principales temas de discusión. Así, por ejemplo, la Unión Europea traía una propuesta amplia que, además de la agricultura, incluía temas como inversiones, competencia, medio ambiente y normas sociales. Respecto del tópico agrícola, el bloque europeo también presentaba un mandato novedoso: el de las preocupaciones no comerciales, sustentadas en el nuevo proyecto de multifuncionalidad rural, en correspondencia con el compromiso establecido entre las naciones del bloque en Berlín meses atrás.¹⁵

En contraste, para los Estados Unidos y los países en desarrollo la preocupación central era dar continuidad a la reforma agrícola iniciada en la Ronda Uruguay.¹⁶ Por otra parte, la propuesta de las preocupaciones no comerciales provocó nuevas discrepancias, pues fue considerada por los demás participantes (los Estados Unidos, el Grupo Cairns, los países en desarrollo) como una vía para relanzar un proteccionismo de nuevo tipo.¹⁷ De hecho, las posiciones eclécticas de la Unión Europea, junto con la heterogeneidad de los intereses de los países en desarrollo, que buscaban asumir un

¹⁴ OECD, *op. cit.*, 2004a.

¹⁵ Se trataba de un nuevo enfoque, según el cual la agricultura se ocupaba no solo de tareas económicas y comerciales, sino también de otras de carácter social como el sustento económico, el cuidado ambiental y la seguridad alimentaria.

¹⁶ Roudart, Lawrence : “Négotiations internationales et politiques agricoles après Seattle”. *Economie Rurale* n.º 257, mayo-junio del 2000.

¹⁷ Fritscher, Magda: “El tema agrícola en las disputas multilaterales: Fracasos en la OMC”, en *El desarrollo agrícola y rural del tercer mundo en el contexto de la mundialización*. México: IIEC-UNAM-Plaza y Valdés, 2004.

papel más activo que en las negociaciones previas, así como la falta de una cuidadosa preparación del evento, impidieron un avance en las discusiones agrícolas y una postergación de estas.

Este revés, sin embargo, no implicó un derrumbe del proyecto de reforma de la normatividad agrícola, sino que impuso un relanzamiento de las propuestas de las naciones desarrolladas para el multilateralismo. La conversión del GATT en la OMC en 1995, así como el desprestigio de la Ronda Uruguay, llevaron a estas naciones a considerar la pertinencia de una nueva ronda, cuyo objetivo estratégico sería la integración de un mayor número de países al organismo, así como la ampliación de los planteamientos de liberalización comercial a otros sectores económicos.¹⁸

Los Estados Unidos y la Unión Europea fueron los principales impulsores del proyecto (secundados por el Japón y el Canadá), situación que propició un acercamiento entre ambos bloques, a pesar de que sus relaciones siguieron teñidas por reiterados diferendos comerciales. En esta ocasión, la propuesta europea contemplaba de nueva cuenta los tópicos no agrícolas (incluidos los de Singapur), con el argumento de que una agenda más cargada podría contrarrestar de mejor manera un tema tan sensible como el de la agricultura. Estados Unidos, en cambio, aunque apoyó también la inclusión de los temas no agrícolas, otorgaba a este sector una prioridad en el nuevo escenario, y compartió con los países del Grupo Cairns la idea de profundizar marcadamente el proceso de liberalización en esta área.¹⁹

Los países en desarrollo, sin embargo, veían la apertura de una nueva ronda de negociaciones con escepticismo y desconfianza. Si bien los matices distintivos entre estos eran pronunciados, por lo general consideraban que la Ronda Uruguay no les había traído beneficios tangibles, ni en lo que respecta al acceso a los mercados agrícolas ni en lo que concierne a las disposiciones de trato especial y diferenciado. Asimismo, agregaban que los plazos de la transición para el cumplimiento de los anteriores acuerdos aún no concluían y que los costos de la apertura expresados en nuevas exigencias técnicas para la aplicación de las reformas eran altos y poco ventajosos. Finalmente, no compartían con los países desarrollados la idea de extender el proceso de liberalización a los sectores no agrícolas.

¹⁸ Ya antes, en 1996, en la Primera Reunión Ministerial de la OMC en Singapur se había propuesto la inclusión de nuevos tópicos como inversiones, la transparencia en las compras gubernamentales, las políticas de competencia y la facilitación del comercio al debate multilateral.

¹⁹ Silva, Verónica: "El camino hacia las nuevas negociaciones comerciales en la OMC (post Doha)". Serie Comercio Internacional n.º 23. Santiago de Chile: CEPAL, diciembre del 2001.

Ello supuso que para que el amplio bloque de los países en desarrollo aceptara la nueva ronda era necesario imprimirle objetivos más atractivos que la simple promoción de los acuerdos multilaterales y su ampliación a los demás rubros económicos. Se requería garantizar un avance real en los procesos de reforma agrícola, en términos de acceso al mercado de los países desarrollados, así como una reducción importante de los subsidios que estos otorgan a productores y exportadores. De igual forma, el trato especial y diferenciado que acompañaba las disposiciones de la Ronda Uruguay debería dejar de ser una expresión retórica para convertirse en una opción real para los países en desarrollo. Ello significaba el reconocimiento de un trato de no total reciprocidad en materia de obligaciones y compromisos, en virtud de las profundas asimetrías que los separaban del mundo desarrollado. Además, aludía a un estatuto de mayor permanencia, pues, tal como se había decretado previamente, tan solo se le reconocía para el periodo de transición pos-1994 (de diez años en el caso de estos países). Una vez concluido este, lo previsible era que se impusiera la reciprocidad, situación que no era contemplada solo en el caso de los países menos adelantados.²⁰

Los promotores de la nueva ronda buscaron matizar la resistencia de los principales voceros del mundo en desarrollo (el Brasil, la India, Egipto y Sudáfrica) con promesas de que esta debería cumplir en primera instancia con objetivos de desarrollo, tales como la apertura de los países del Norte a los productos de esta parte del mundo, así como un trato especial y diferenciado que suplantara las concesiones hechas en la Ronda Uruguay. Exitosos en sus propósitos y dirimidas las diferencias, para noviembre del 2001 se convocó, en Doha, el inicio de los trabajos. La OMC proclamó que la nueva ronda, más que la “ronda del milenio”, sería conocida como la “ronda del desarrollo”.

DE DOHA A CANCÚN

Según el calendario aprobado en Doha, la siguiente reunión ministerial destinada a concretar los acuerdos asumidos en esta ocasión tendría lugar en setiembre del 2003, para lo cual se exigía la elaboración de un acuerdo marco de cuya aprobación dependería el éxito de las negociaciones venideras. Para ello se establecía el 31 de marzo del 2003 como la fecha límite para presentar metas cuantitativas, fórmulas y otras “modalidades” que orientaran los compromisos de los países. No obstante estos propósitos los avances fueron nulos, en la medida en que el desacuerdo se volvió una vez más una constante en el escenario multilateral.

²⁰ *Ibid.*

En este contexto se celebraron distintas reuniones ministeriales entre los años siguientes a Doha y anteriores a Cancún, sin que se registraran resultados palpables. A principios del 2003 (febrero y marzo), el presidente de las Negociaciones Comerciales de la OMC, Stuart Harbinson, presentó dos propuestas que buscaban dar cabida a las distintas posiciones, pero ambas fueron rechazadas. Las reacciones a sus documentos dieron cuenta de las profundas divisiones entre los países y provinieron tanto de los países más proteccionistas cuanto de los partidarios de una radicalización de las reformas. Así, por un lado el bloque conformado por la Unión Europea y el Japón consideró inaceptable la propuesta, dado que distribuía en forma desigual las cargas entre los países desarrollados y en vías de desarrollo, además de que no contemplaba las preocupaciones no comerciales. En cambio, para los Estados Unidos y el Grupo Cairns el proyecto no consideraba en forma adecuada la relación entre el acceso a mercados y la reducción de los apoyos al productor.

Para comprender el difícil contexto previo a la reunión ministerial de Cancún, es necesario examinar con mayor detalle la naturaleza de las posturas discordantes, empezando con las expresadas por los principales actores en el comercio agrícola mundial, la Unión Europea y los Estados Unidos, pero también las de los grupos emergentes.

LA UNIÓN EUROPEA

En este caso se trataba del bloque de países que había puesto el más fuerte énfasis en el lanzamiento de una nueva ronda inmediatamente después de concluida la del Uruguay. Para cumplir con este papel protagónico, no obstante, le hacía falta la capacidad para presentar posiciones más osadas en el terreno agrícola. Ello ocurría no tanto por la carencia de una visión política cuanto porque su agricultura continuaba aún atada en gran medida a subsidios que implicaban fuertes distorsiones, situación que impedía cumplir con una de las exigencias más sensibles de la comunidad multilateral, la de la supresión de los subsidios a la exportación.

Desde los inicios de la Ronda Uruguay, la región había realizado tres grandes reformas (en los años 1992 y 2000 y en junio del 2003), en un esfuerzo por cambiar la orientación de sus subsidios hacia apoyos directos (cajas “azul” y “verde”); no obstante, en momentos previos al encuentro en Cancún, todavía 53 por ciento de su PSE (subsidios al productor) estaba constituido por los precios de soporte. Asimismo, sectores enteros, como el del azúcar, el tabaco, el aceite de olivo y el algodón no habían sido tocados por las reformas. En otros sectores básicos, como el de cereales, pese a un

fuerte avance, las reformas fueron parciales. En producción animal, leche y derivados, los cambios eran incipientes.²¹

Pese a esta situación, los europeos manifestaban un gran optimismo respecto de sus posibles logros en Cancún, una vez concluida su última reforma en junio del 2003. Según Franz Fischler, el comisionado agrícola de la Unión Europea, ello significaba el inicio de una nueva era en la que la mayor parte de los apoyos directos no estaría ya vinculada a la producción. Con ello, agregaba, la región enviaba un fuerte mensaje al mundo, y en especial a la comunidad multilateral, de contribución al éxito de los compromisos de Doha. Sin embargo, advertía:

En la Reunión Ministerial de Cancún, la Unión Europea estará lista para usar su incrementado capital negociador, sólo si recibe algo en cambio. De ninguna manera se trata de un desarme unilateral. La pelota ahora se encuentra en el campo de otros países, tales como los Estados Unidos, cuyas políticas agrícolas continúan siendo altamente distorsivas²² e incluso se han intensificado.

En este contexto, Pascal Lamy, el representante europeo ante las negociaciones, apuntaba sus baterías contra los créditos estadounidenses a la exportación y a la ayuda alimentaria; exigía mayor severidad contra los monopolios estatales de exportación agrícola usados por el Canadá y, a la vez, requería protección para productos de áreas geográficas específicas, como por ejemplo los quesos, las aceitunas, los jamones y otros.²³ No obstante, el mensaje no era dirigido solo a los Estados Unidos y el Canadá, sino también al mundo en desarrollo, ya que buscaba que, como contraparte a sus reformas, estos aceptaran incluir en su agenda los temas de Singapur.

El tono prepotente de los negociadores europeos, así como el carácter precario de sus proposiciones en materia de agricultura,²⁴ contribuyeron a enrarecer el ambiente preparatorio de la reunión y provocaron numerosas críticas de aquellos actores vinculados a posturas más radicales, como el Grupo Cairns en un principio y agrupaciones del mundo en desarrollo más tarde.

²¹ OECD: *Analysis of the 2003 CAP Reform*. París: OECD, 2004b.

²² Informe de Prensa, Luxemburgo, 26 de junio del 2003.

²³ *The Economist*, 3 de julio del 2003.

²⁴ A principios del 2003, sus ofertas en el campo de las próximas negociaciones en Cancún en lo que se refería a la agricultura eran una reducción de 55 por ciento en los subsidios que provocaban distorsiones y un recorte de 36 por ciento en los aranceles. Respecto de los subsidios a la exportación, se aceptaba una disminución de 45 por ciento de su valor, pero no se consideraba su supresión (*The Economist*, 27 de marzo del 2003).

ESTADOS UNIDOS

La postura estadounidense frente a las negociaciones multilaterales en estas fechas (2001-2003) era ciertamente ambigua. Por un lado, enviaba al mundo un mensaje negativo, dado el fuerte aumento en subsidios a los productores a partir de 1998 y su institucionalización por medio de la nueva *Farm Bill* en el 2002. Ello constituía una afrenta al espíritu de Doha, aun cuando estas medidas se acoplaban numéricamente a los compromisos establecidos respecto de los mandatos de la Ronda Uruguay. Por otro lado, sin embargo, sus ofertas en el marco multilateral seguían siendo radicales, en un intento quizá por no perder el liderazgo conquistado en los últimos años en la lucha en favor de la liberalización agrícola multilateral.²⁵

Estados Unidos se encontraba mucho mejor equipado que sus pares europeos para enfrentar la nueva ronda. De hecho, sus exigencias en el plano multilateral correspondían de cierta forma a una situación interna más relajada frente a las exigencias externas. Ello ocurría debido a que sus reformas agrícolas se habían iniciado de manera prematura desde mediados de la década de 1980 cuando, por medio de fórmulas alternativas a los precios de soporte, empezaron a regir sistemas de subsidios que causaban menos distorsión. Los contratos con los productores, en los que se exigía como contrapartida de los apoyos una restricción en las áreas de cultivo, constituyeron una parte medular del cambio en las políticas estadounidenses. Hacia 1996, una nueva legislación dio inicio a pagos directos vinculados con áreas y rendimientos fijos, en esta ocasión sin la exigencia de dejar inactiva una parte de la superficie. En ambos casos, sin embargo, los principales subsidios de los Estados Unidos se insertaban en la “caja azul” y por eso estaban exentos de reducciones. Persistían, no

²⁵ En esta ocasión sus planteamientos principales eran muy distintos de los de los europeos:

– Los aranceles deberían recortarse según la “fórmula suiza”, o sea, las mayores reducciones deberían corresponder a los aranceles más elevados y no en forma lineal, como había ocurrido con la Ronda Uruguay. Al final de cinco años, en ningún caso estos debían superar el techo de 25 por ciento.

– Los subsidios de la “caja azul” debían desaparecer o ser reagrupados junto con otros que generaban distorsiones, que no deberían sobrepasar el 5 por ciento del valor total de la producción.

– Los subsidios directos a la exportación, así como los indirectos (créditos), de igual forma que los impuestos a la exportación y los monopolios estatales vinculados a esta actividad, deberían ser suprimidos.

– Las medidas especiales de salvaguardia debían desaparecer (Orden, David: “U.S. Agricultural Policy: the 2002 Farm Bill and the WTO Doha Round Proposal”. *TMD Discussion Paper* n.º 109. Washington: International Food Policy Research Institute, febrero del 2003).

obstante, otros notoriamente distorsionantes como los *loan-rates* y los precios de soporte para algunos sectores.

Cuando, a partir de 1998, los precios de los cereales cayeron drásticamente en los mercados externos, el Gobierno estadounidense instituyó los “pagos de emergencia”, que luego, con la legislación del año 2002, se convirtieron en pagos contracíclicos. En este caso se trataba de subsidios que correspondían a la “caja ámbar” y como tales fueron reportados a la OMC. No obstante, dado que pudieron ser encuadrados en la categoría *de minimis*, estuvieron exentos de compromisos de reducción.²⁶

Ello causó estupor en el mundo, pues indicaba que los subsidios seguirían vigentes en forma impune y que, mediante ciertos artificios, los países ricos lograban mantenerlos cambiando apenas su denominación. A partir de entonces, distintos análisis empezaron a dar cuenta de que muchos apoyos incluidos en las cajas “azul” y “verde” de hecho provocaban efectos que las reformas pretendían cancelar, situación que llevó a que los países en desarrollo levantasen nuevas reivindicaciones respecto de la imposición de límites o hasta reducciones en los subsidios “verdes”.²⁷

EL GRUPO CAIRNS

Constituido por una mayoría de países en desarrollo que eran exportadores agrícolas de gran porte (la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, el Uruguay, Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia, Sudáfrica, Australia, Nueva Zelanda); por otros menores, como Bolivia, Costa Rica, Guatemala y el Paraguay, así como por el Canadá, un país del mundo desarrollado, se había destacado desde inicios de la Ronda Uruguay por su papel protagónico, junto a los Estados Unidos, en favor de una liberalización agrícola radical. A diferencia de este último país, sin embargo, las grandes naciones agrícolas de este grupo habían avanzado considerablemente en la reducción de sus apoyos domésticos y, salvo el Canadá, no contaban con subsidios a la exportación.²⁸

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Al mismo tiempo se reveló que las ayudas internas a los productores agrícolas en esos países eran fuertemente regresivas, que estaban dirigidas sobre todo a los estratos acomodados de productores (Watkins, Kevin: “Northern Agricultural Policies and World Poverty: Will the Doha ‘Development Round’ Make a Difference?”. OXFAM, Annual Bank Conference of Development Economics, 15-16 de mayo del 2003) y que la distribución de los subsidios apenas beneficiaba a los productores, quienes recibían solo 24 por ciento, mientras el resto se destinaba al pago de insumos, bienes de capital y otros bienes fungibles, según estimaciones de la OECD citadas por Schejtman (Schejtman, Alejandro: “Cancún: Razones y sinrazones de un desencuentro”. RIMISP, octubre del 2003).

²⁸ OECD, *op. cit.*, 2004a.

En setiembre del 2001 el Grupo, reunido en Punta del Este, se adhirió a la propuesta de lanzamiento de una nueva ronda en Doha, para lo cual exigía respuestas claras y expeditas de los países desarrollados en cuanto a los principales factores que distorsionan los mercados agrícolas: los subsidios a la exportación; los apoyos internos distorsionantes; las altas barreras arancelarias y no arancelarias aún vigentes, incluyendo las medidas de protección fitosanitarias y ambientales que obstruyen injustificadamente el comercio. De igual forma, se manifestaban por un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo, así como por su total integración al organismo multilateral.²⁹

LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Si bien estos países constituyen una clara mayoría entre las naciones que forman parte de la OMC, se destacan por su heterogeneidad en materia de factores estructurales, geográficos, comerciales, geopolíticos, económicos, entre otros. Así también, sus diversas posiciones frente a la inclusión de la agricultura en el proyecto de liberalización responden a este conjunto de circunstancias que determinan sus diferencias. No ha habido por lo tanto la posibilidad de una postura única que identifique a este amplio grupo de naciones, lo que no ha impedido la formación de coaliciones o asociaciones para hacer frente a propuestas o agendas determinadas. Así, salvo el Grupo Cairns, que ha mantenido una firme identidad desde su creación, en el proceso de las negociaciones se han formado muchos grupos que obedecen por lo general a objetivos y agendas coyunturales. Por otra parte, también se aprecian agrupaciones que responden a intereses regionales, como, entre otras, el Mercosur, el Caricom y el Grupo Africano.

Para los países en desarrollo, la Ronda Uruguay había otorgado plazos más amplios para procesar las reformas, así como exigencias menores en cuanto a reducciones de aranceles y ayudas. Dado que la mayor parte de estos países no tenía capacidad para financiar a sus productores con subsidios elevados, por lo general los niveles de estos durante el periodo de transición quedaron muy por debajo de los compromisos de reducción. En cuanto a los subsidios a la exportación, eran prácticamente inexistentes en las fechas que constituían el periodo base (1986-1988), situación que los eximió de obligaciones en este rubro. Respecto de los aranceles, no obstante, se registró un movimiento hacia aranceles consolidados³⁰ elevados, como una forma de defenderse de la penetración de productos subsidiados a sus mer-

²⁹ Silva, *op. cit.*, 2001.

³⁰ Registrados ante la OMC.

cados. Si bien había una notable distancia entre estos y los que de hecho se aplicaban, la medida posibilitaba un mayor margen de acción cuando se requiriera proteger las fronteras. De la misma manera, se buscó proteger los productos básicos más sensibles con aranceles que por lo general eran superiores a los niveles arancelarios promedio.³¹

La situación apenas esbozada era, guardadas las distancias, común para los distintos grupos de países, fueran estos exportadores o importadores, y lo inducía tanto a demandar una supresión de los apoyos en los países del norte cuanto a preservar condiciones de protección para sus productores. Ello propició, momentos después, la creación de un grupo protagónico en la reunión de Cancún: el Grupo de los Veinte.³²

Como excepción a esta gran tendencia figuraban los países que habían sido histórica y recientemente favorecidos por las políticas comerciales de carácter preferencial establecidas por los países desarrollados. Así, respecto de Europa, muchos países africanos y caribeños habían sido beneficiados por los acuerdos “Todo menos armas” o el Acuerdo de Cotonou, según los cuales se abrían los mercados europeos en forma unilateral a sus productos. Ello significaba que estos países se verían afectados por los efectos de una liberalización multilateral, pues perderían inevitablemente sus ventajas en el mercado europeo. Para contrarrestar esta tendencia, pedían una protección especial.

CANCÚN: LOS DESENCUENTROS

En el contexto señalado, en el que prevalecían las diferencias, y con los documentos del Presidente de la OMC rechazados y los plazos agotados, se estimaba que la reunión de Cancún sería un completo fracaso, pues se carecía de lo más elemental: un anteproyecto de discusión que apuntara a las modalidades de la reforma y que pudiera orientar las discusiones.

Dos meses antes de la reunión, en un esfuerzo insólito, los Estados Unidos y la Unión Europea buscaron conciliar sus posiciones y concretar un

³¹ FAO, *op. cit.*, 2003. La protección por intermedio de aranceles siguió siendo un arma defensiva para esta parte del mundo, situación que en lo inmediato no planteaba mayores problemas, dada la flexibilidad del acuerdo agrícola multilateral. Las presiones se originaban más bien en el entorno económico global que imponía adecuaciones importantes a estos países. Entre los principales factores de cambio figuraban las políticas previas de ajuste, la condicionalidad impuesta por los organismos financieros y los procesos regionales de libre comercio.

³² El G-20 se formó con los siguientes países: la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, la China, Colombia, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, la India, México, Pakistán, el Paraguay, el Perú, Sudáfrica, Tailandia y Venezuela.

acuerdo común que pudiera servir de marco para las discusiones venideras en torno del tema agrícola. Las principales propuestas del documento conjunto, sin embargo, fueron decepcionantes, pues en lo que se refiere a los tres pilares del debate no incluían un plan que indicara los porcentajes concretos de reducción ni los plazos en que estos debían efectuarse. Sin embargo, se destacan los siguientes planteamientos:

- 1) Con respecto a los apoyos a la producción se mencionan:
 - Para los de la “caja ámbar”, reducciones y plazos indeterminados, cuyo criterio orientador es el de armonización, con mayores reducciones para aquellos países miembros que más los utilizan.
 - Un tope para los pagos directos encuadrados en la “caja azul” equivalente al 5 por ciento del valor total de la producción agrícola.
 - Un tope para el conjunto de los pagos distorsionantes (MGA, “caja azul” y *de mínimos*) que debe ser significativamente inferior a los montos actuales.

- 2) Con respecto a los subsidios a la exportación o sus equivalentes en términos de créditos:
 - Deben eliminarse en el periodo de un año los otorgados a productos que lesionen los intereses de los países en desarrollo, en tanto para los demás productos se debe considerar su reducción en valor y cantidad.
 - La ayuda en alimentos, a su vez, no debe confundirse con objetivos comerciales.
 - Las mismas disciplinas deberán ser observadas en el caso de empresas estatales relacionadas con la exportación de alimentos.

- 3) Con respecto al acceso a los mercados:
 - Las modalidades y plazos no quedan claramente establecidos, indicándose que un porcentaje se establecerá según el método de la Ronda Uruguay (disminución de los aranceles en porcentajes determinados); otro, según el enfoque armonizador de la “fórmula suiza” (cuanto más elevados los aranceles, mayor el porcentaje de reducción), en tanto un porcentaje más deberá abrirse en su totalidad.
 - La salvaguardia agrícola queda abierta a la negociación, pero se la reconoce para los productos sensibles de los países en desarrollo.
 - Los países en desarrollo disfrutarán de un trato especial y diferenciado (en lo que implica reducción de tarifas y plazos) en atención a sus necesidades de seguridad alimentaria y desarrollo.

- En lo que respecta a este, se requerirán ajustes en el caso de aquellos países en desarrollo que son exportadores netos de alimentos.³³

La propuesta conjunta recién expuesta causó reacciones desfavorables entre los países participantes. Por un lado, el Grupo Cairns la rechazó, por considerarla imprecisa y poco comprometida con los objetivos de la liberalización. Por otro, los países en desarrollo apuntaron al hecho de que el documento era un retroceso incluso frente a las propuestas anteriores (en particular, las de Harbinson), en la medida en que ofrecía pocos compromisos de apertura de parte de los países del Norte, así como ofertas precarias en cuanto a trato especial al mundo en desarrollo. En este tenor, los representantes de la India, Kenia y la China estimaron que muchas de las propuestas incluidas en el documento eran lesivas para sus intereses. Así, por ejemplo, en el rubro acceso a mercados consideraron que la fórmula tripartita contenía un enfoque de armonización que los obligaría a abrir sus mercados en una gama más amplia de productos que los Estados Unidos y la Unión Europea. Por otra parte, la propuesta conjunta había desconocido el tópico de los productos especiales, ya discutido en los documentos anteriores, según el cual se tomarían en cuenta líneas de productos sensibles que seguirían contando con medidas de protección en respuesta a las necesidades de seguridad alimentaria de los países periféricos. Finalmente, la alusión a que habría que hacer “ajustes” en materia de trato especial y diferenciado entre los países en desarrollo provocó indignación entre los representantes brasileños, dada su condición de país exportador neto de alimentos.

El documento, sin embargo, emuló la creación de propuestas alternativas, así como de nuevas coaliciones de naciones que buscaron con ello incrementar su fuerza política frente al eje Estados Unidos-Unión Europea. Fue así como varios de los países en desarrollo de América Latina y el Asia, miembros del Grupo Cairns, bajo el liderazgo del Brasil, se unieron a la India, la China y Pakistán, con lo cual constituyeron una nueva agrupación, el ya citado G-20. Con ello se daba pie a una alianza insólita entre los grandes países exportadores de alimentos, como el Brasil y la Argentina, con países proteccionistas en el terreno agrícola pero cuyo peso en el comercio mundial, y por lo tanto en las negociaciones multilaterales, era cada vez más significativo: este era el caso de la India y la China. De hecho, la situación que hizo posible esta nueva coalición de los países del Sur fue el carác-

³³ OMC: “Negociaciones sobre la agricultura: Cuestiones examinadas y situación actual” [Actualización de 20 de abril del 2004]. OMC, 2004a. En: <<http://www.ppl.nl/bibliographies/all/showresults.php?bibliography=wto&code=WTG02&topic=Goods%20%E%20Agriculture>>.

ter de los enunciados de la Ronda de Doha, que afianzaban objetivos diferenciados y no claramente recíprocos entre los países desarrollados y aquellos en desarrollo.

En respuesta a la propuesta conjunta, la nueva agrupación formuló su propio proyecto en el que exigía al Norte mayores compromisos de liberalización, a la vez que reconocía para el Sur el derecho de mantener un sesgo más protector, en función de sus necesidades de seguridad alimentaria y desarrollo rural. El documento en cuestión retomaba los planteamientos más generales de la propuesta de los Estados Unidos y Europa, pero presentaba muchas acotaciones adicionales:

- 1) En cuanto a los apoyos a la producción:
 - En el caso de los países desarrollados, los apoyos que causan distorsiones deben recortarse (en forma indeterminada) por productos específicos, con mayores niveles de reducción para los que cuenten con mayor grado de ayuda. Para aquellos productos que se exportan y que representan un porcentaje determinado de las exportaciones mundiales, las reducciones alcanzarán los niveles más altos, con miras a su eliminación. Asimismo, se exigirá una primera reducción sustantiva en los primeros doce meses del periodo de aplicación.
 - Se suprime la “caja azul”.
 - Los pagos directos comprendidos en la “caja verde” serán objeto de un límite máximo o una reducción.
 - Se disminuye el nivel *de mínimis* en el caso de los países desarrollados, pero se mantiene para los países en desarrollo.
 - Se reducen los apoyos distorsionantes (MGA + *de mínimis*) (en porcentaje indeterminado) respecto de los índices actuales.

- 2) Con respecto a los subsidios a la exportación:
 - Se eliminarán en su totalidad, con mayor premura para los productos que revisten interés para los países en desarrollo.
 - Para los créditos y programas de garantía y seguro con apoyo oficial, se aplicarán las mismas disciplinas que en el caso de los subsidios. En ambos casos se observará su impacto negativo en los países menos adelantados y en los importadores netos de alimentos a través de compensaciones.

- 3) En cuanto al acceso a los mercados:

En el caso de los países desarrollados:

 - Se refrenda la fórmula tripartita de reducción arancelaria propuesta por los Estados Unidos y la Unión Europea.

- Los aranceles de los productos elaborados se reducirán de tal forma que queden similares a los del producto en su forma primaria.
- Se suprimirá la salvaguardia especial para la agricultura.
- Se proporcionará libre acceso a todos los productos tropicales y aquellos que representen un porcentaje (indeterminado) de las importaciones procedentes de países en desarrollo.

En el caso de los países en desarrollo, se propone:

- Reducciones arancelarias más bajas y periodos de desgravación más largos; se aplicará la fórmula de la Ronda Uruguay y no la tripartita para el acceso a mercados.
- El establecimiento de productos especiales (trato más flexible) para cada país.
- La exención de compromisos respecto de la ampliación de contingentes arancelarios.
- Derecho a contar con salvaguardias especiales en determinadas condiciones.³⁴

Tal como se puede observar, si bien este documento es tan inespecífico como el primero en cuanto a metas numéricas (porcentajes de reducción y plazos), es enfático en cláusulas restrictivas respecto del uso de subsidios y aranceles en los países desarrollados, así como en el planteamiento de demandas del mundo en desarrollo. Destacan, en el primer caso, los límites a los subsidios de la “caja ámbar” (referidos ahora a productos específicos), así como la cancelación de los apoyos directos encuadrados en la “caja azul” e incluso cuestionamientos respecto de los ubicados en la “caja verde”. Por otra parte, la exigencia de supresión de los subsidios a la exportación, frente a la propuesta de una eliminación tan solo parcial del bloque Unión Europea-Estados Unidos, fue uno de los aspectos básicos del documento y tocó fuertemente los intereses europeos. Finalmente, respecto de la fórmula tripartita en el rubro de acceso a los mercados, el G-20 optó por reconocerla tan solo para los países desarrollados, y eligió la fórmula lineal de la Ronda Uruguay para los países en desarrollo, en respuesta a las aprehensiones causadas por la propuesta conjunta, que amenazaba con abrir los mercados en una forma similar para ambos grupos de países. Asimismo, la reintroducción del concepto de “productos especiales” para los países en desarrollo en el nuevo documento reforzaba de igual forma el afán de protegerse ante un espectro de apertura que consideraban demasiado riesgoso.

³⁴ *Ibid.*

Los ánimos se caldearon y se llegó a una áspera polémica entre los europeos y los miembros más activos del G-20, situación que finalmente indispuso a los participantes para un acercamiento en un periodo ya de por sí extremadamente limitado. Si bien se presentaron propuestas oficiales en el transcurso de la reunión de Cancún, como el documento de los cancilleres uruguayo y mexicano (Pérez del Castillo y Derbez), que buscaban conciliar ambas posturas, fue imposible avanzar en consensos y una vez más la reforma agrícola fue postergada. No obstante, como veremos, la controversia no fue en vano y varios meses más tarde logró la reunificación de los principales actores con el fin de proseguir las negociaciones.

DESARROLLOS RECIENTES: DE CANCÚN HACIA HONG KONG

EL ACUERDO MARCO DE GINEBRA

Después del fracaso de Cancún, las negociaciones se reiniciaron a principios del 2004, y a fines de julio de ese año se llegó, en Ginebra, a un consenso para relanzarlas, cuando se aprobó un Acuerdo Marco³⁵ que orientaría las conversaciones en la fase final de la Ronda, que debería concluir en diciembre del 2005 en Hong Kong. Para lograr los acuerdos planteados en el nuevo documento fueron necesarias concesiones de ambos lados, pero sobre todo de los países desarrollados que, empujados por el G-20, tuvieron que reconsiderar algunas de sus propuestas iniciales. No obstante, el nuevo pacto también hizo a un lado muchas de las sugerencias más radicales de este.

La propuesta en torno de la necesidad de establecer una fórmula estratificada con enfoque armonizador para el rubro de apoyos a la producción, en especial la “caja ámbar”, ciertamente operó como un elemento favorable para la discusión, si bien ya estaba contemplada en el documento conjunto (Estados Unidos-Unión Europea). Según esta, los distintos productos de los países se deberán clasificar en bandas que reflejen el grado de apoyo o de protección otorgado, después de lo cual se determinará el porcentaje de reducción de cada una de estas. De acuerdo con el principio armonizador, las bandas más subsidiadas y protegidas serán sujetas a los mayores recortes. Ello significó dejar atrás la fórmula establecida en la Ronda Uruguay, considerada poco equitativa, según la cual los productos reducirían sus niveles de apoyos en forma lineal y pareja, sin tomar en consideración los montos y

³⁵ OMC: “Texto del paquete de julio: Pasado Cancún, el Consejo General decide”, 2004b (agosto)

porcentajes iniciales.³⁶ Pero más que ello, el compromiso de los países desarrollados de reducir el uso de los subsidios distorsionantes en 20 por ciento en el primer año de la puesta en marcha del pacto (tal como demandaba el G-20 en su documento) parece haber actuado como un estímulo importante para el acercamiento entre los grupos.

En el rubro de acceso a los mercados, se optó por una fórmula de progresividad arancelaria, cuyo carácter armonizador se asemejaba al modelo elegido para el tratamiento de los subsidios al productor, con reducciones mayores para los productos más protegidos. No obstante, a instancias de los países importadores desarrollados, para suavizar su impacto se creó la categoría de “productos sensibles”, a los cuales se debería otorgar una mayor flexibilidad al momento de poner en marcha la agenda de las reducciones, sin que ello significara que quedaran al margen del proceso de apertura.³⁷ En el caso de los países en desarrollo, junto con el énfasis en cuanto al trato especial y diferenciado, se reintrodujo el concepto de “productos especiales”,³⁸ que, sobre la base de los criterios de seguridad alimentaria y desarrollo rural, recibirían un trato aun más flexible. Como tales, constituían una demanda sensible del G-20, dadas las fuertes aprehensiones que causaba una apertura total de fronteras para sus economías y sociedades agrarias.

Sin embargo, el factor de mayor estímulo a la distensión entre los grupos y que favoreció el avance en las negociaciones fue la aceptación por los países desarrollados (en especial los de la Unión Europea) de que los subsidios a las exportaciones serían suprimidos en su totalidad y no solo para ciertas líneas de productos.

Con los elementos recién expuestos, los planteamientos principales del nuevo acuerdo quedaron como sigue:

- 1) En cuanto a los apoyos a la producción:
 - Los subsidios de la “caja ámbar” deberán reducirse en forma importante, según una fórmula estratificada basada en el enfoque armonizador. Esta reducción deberá ser de 20 por ciento en el primer año de la puesta en marcha del acuerdo.

³⁶ Tal como ya se indicó, este enfoque ha actuado como factor de desequilibrio, pues favoreció a los sectores más subsidiados, en la medida en que les garantizó privilegios por mucho más tiempo que aquellos que no contaban con estos beneficios.

³⁷ El acuerdo en torno de los “productos sensibles” fue incorporado a instancias del Japón, país que otorga una protección exorbitante al arroz y que, de otra forma, no hubiera suscrito el texto (*The Economist*, 5 de agosto del 2004).

³⁸ La categoría de “productos especiales” ya había sido considerada en las propuestas de Stuart Harbinson a principios del 2003.

- Los pagos *de mínimos* se podrán mantener sin reducciones únicamente en el caso de los países en desarrollo que asignen la ayuda a los agricultores pobres.
 - La totalidad de los subsidios distorsionantes (MGA + “caja azul” + *de mínimos*) debe reducirse en forma sustantiva.
 - Con respecto a la “caja azul”, los pagos directos se mantendrán, pero no deberán exceder el techo de 5 por ciento del valor total de la producción agrícola de un miembro en un periodo histórico.
 - Con respecto a la “caja verde”, se examinarán y aclararán los criterios con miras a que no tengan efectos de distorsión comercial.
- 2) En cuanto a los subsidios a la exportación:
- Se eliminarán todas las subvenciones, así como los créditos a la exportación o programas con seguros con periodos de reembolso de más de 180 días.
 - Se eliminarán las prácticas de las empresas comerciales y exportadoras estatales que distorsionan el comercio.
 - Se buscará que el suministro de ayuda alimentaria no desplace al comercio.
- 3) En cuanto al acceso a los mercados:
- Se diseñará una fórmula estratificada, de carácter progresivo, con recortes más profundos en los aranceles más elevados.
 - Se creará la categoría de productos sensibles que, sin evadir el principio de la fórmula estratificada y de la necesidad de ampliar el mercado, reconozca una mayor flexibilidad en su proceso de reducción arancelaria.
 - Se reconocerá para los países en desarrollo el principio de la proporcionalidad, según el cual se exigen menores compromisos de reducción arancelaria o de ampliación de los contingentes arancelarios.
 - Se sancionará para estos países la categoría de “productos especiales”, según criterios que tomen en cuenta sus necesidades de seguridad alimentaria y desarrollo rural.
 - De igual forma, estos países podrán utilizar mecanismos de salvaguardia especial.
 - Para aquellos países que disfruten de acuerdos preferenciales con los países desarrollados, se considera necesario abordar la problemática de la erosión de estas preferencias por medio de mecanismos compensatorios.³⁹

³⁹ OMC, *op. cit.*, 2004b.

Con los principios apenas delineados, finalmente se logró la constitución de un Acuerdo Marco que permitía avanzar hacia los objetivos más concretos de reforma agrícola. Considerando que la OMC tiene 148 miembros y que opera por consenso, el pacto logrado en julio del 2004 fue todo un éxito, pese al sinnúmero de desencuentros y retrasos en su camino. No obstante, este avance no fue más que un pequeño peldaño en un trayecto mucho más largo en el que la cuestión de las modalidades (porcentajes y plazos en las reducciones) posee un carácter verdaderamente estratégico. Dado que el plazo final para la Ronda de Doha, pospuesto en distintas ocasiones, había sido fijado para diciembre del 2005, los negociadores aún tenían ante sí un arduo camino por recorrer luego del pacto de Ginebra.

EN LA RUTA FINAL: 2005

Las siguientes reuniones se produjeron en los primeros siete meses del 2005 y se centraron en la problemática del acceso a mercados, considerada la más espinosa en la agenda de las negociaciones, dado el peso del proteccionismo en las estructuras agrarias tanto del mundo industrializado cuanto de los países en desarrollo. Las primeras discusiones tuvieron como eje el tema de la conversión de los aranceles específicos en aranceles *ad valorem*. Se trataba de transformar los aranceles cobrados por unidad de producción (toneladas o litros) en tarifas que equivalieran a porcentajes sobre el valor del producto, medida necesaria para luego dar paso a las reducciones arancelarias.

Esta discusión, que a simple vista podría parecer un formalismo técnico, ocupó, no obstante, varios meses del poco y preciado tiempo que tenían los negociadores para avanzar en la reforma agrícola. Ello se debió a la importancia que adquirirían las formas que asumiera el proceso de conversión en la apertura comercial; de hecho, podían acelerarlos o retrasarlos. Así, el grupo de países que más protegían sus agricultores, como la Unión Europea y el Grupo de los 10 (países nórdicos y asiáticos, en especial el Japón), buscaban que el proceso matemático de conversión arancelaria se sustentara en una base estadística que les fuera favorable,⁴⁰ y que aminorara el impacto de las reducciones, en tanto los países exportadores, como los Estados Unidos, los del Grupo Cairns y algunos del G-20 optaban por la vía opuesta, o sea, la elección de un instrumento que expresara precios internacionales más bajos. El conflicto, que se arrastró por varios meses, concluyó en mayo con una solución de compromiso entre ambos bandos. El director

⁴⁰ Esta debería reflejar precios internacionales más elevados, lo que se traduciría en aranceles *ad valorem* más bajos y, por lo tanto, en porcentajes de reducción menores al momento de aplicar las reformas (*Bridges Weekly Trade News Digest*, 4 de mayo del 2005).

general de la OMC, Supachai Panichpakdi, lamentaba que un problema técnico hubiera absorbido tanto tiempo de los negociadores en un contexto de plazos muy limitados para llegar a acuerdos.⁴¹

El siguiente paso considerado necesario para abordar el problema de las modalidades se refería a la estructura que debería asumir la fórmula de reducción arancelaria. Con este fin se reunieron los ministros de Comercio de treinta países a mediados de julio en Dalian, China. En esta ocasión el G-20 tuvo un papel protagónico, pues ofreció una propuesta que luego constituiría el fundamento para proceder a las medidas específicas de reducción arancelaria. La idea básica era que los productos de ambos tipos de países fueran catalogados de acuerdo con sus niveles tarifarios en diferentes bandas que luego serían sometidas a los recortes correspondientes según el principio de progresividad.⁴² El porcentaje de reducciones en el caso de los países en desarrollo equivaldría a dos tercios de las de los países desarrollados.

Por otra parte, el G-20 también proponía límites arancelarios para los productos de cada grupo de países. Así, para los desarrollados el techo sería de 100 por ciento, en tanto para aquellos en desarrollo equivaldría a 150 por ciento. Finalmente, indicaba que el número de “productos sensibles” debería ser muy restringido y que las menores reducciones aplicadas a estos bienes deberían ser compensadas con una mayor apertura en cuotas de importación con aranceles bajos o nulos.

La propuesta fue considerada un punto de partida adecuado para los futuros acuerdos, aun cuando también en este rubro se manifestó la pugna entre los países proteccionistas y los más abiertos. Así, el G-10, que reúne a países con tarifas muy superiores al 200 por ciento, se mostró contrario a la sugerencia del límite del techo arancelario propuesto por el G-20, en lo que fue apoyado por la Unión Europea, que presentó sin éxito una propuesta alternativa. Por otra parte, el grupo de países del África, el Caribe y el Pacífico (ACP) se unió a la protesta. Meses más tarde, el techo tarifario propuesto por el G-20 fue aceptado por la Unión Europea en medio de un paquete de ofrecimientos, con lo cual el conflicto tendió a distenderse.

Finalmente, hacia el mes de octubre el tema de las modalidades emergió con intensidad en un intento por desbloquear el escenario de las nego-

⁴¹ *Bridges Weekly Trade News Digest*, 11 de mayo del 2005.

⁴² Para los países desarrollados se establecieron cinco diferentes bandas; la primera comprendería los aranceles más bajos (de 0 a 20 por ciento), en tanto la última retendría los aranceles superiores de 80 por ciento a 100 por ciento. En el caso de los países en desarrollo, las bandas serían cuatro: entre 0 por ciento y 30 por ciento, entre 30 por ciento y 80 por ciento, entre 80 por ciento y 130 por ciento y, finalmente, la que excediera este último porcentaje (*Bridges Weekly Trade News Digest*, 13 de julio del 2005).

ciaciones ante la inminente reunión de Hong Kong. Así, por vez primera surgieron planteamientos de reducciones en aranceles y subsidios con números y plazos. Los principales protagonistas en esta nueva coyuntura fueron los Estados Unidos y la Unión Europea, con propuestas que se referían básicamente a los países desarrollados. Veamos.

La propuesta estadounidense

En cuanto a los subsidios al productor, en lo que atañe a la “caja ámbar” se propone en primera instancia una fórmula tripartita, según la cual el grupo de países con mayor cantidad de apoyos (superior a los 25 mil millones de dólares) deberá reducirlos en 83 por ciento; el grupo intermedio (con subsidios entre 12 mil millones de dólares y 25 mil millones de dólares) lo hará en un 60 por ciento; y, finalmente, el de menor rango deberá reducirlos en 37 por ciento.⁴³ Con respecto a los apoyos *de mínimos*, se sugiere un recorte de 50 por ciento, en tanto se considera que los subsidios de la “caja azul” no deben superar el 2,5 por ciento del valor total de la producción (en contraposición a lo establecido en el Acuerdo Marco del 2004, que consideraba un tope de 5 por ciento). En cuanto a la totalidad de los apoyos que causan distorsión, nuevamente aparece la fórmula tripartita, con 75 por ciento de reducción para los países con el nivel más elevado de subsidios, 53 por ciento para los intermedios y 31 por ciento para aquellos con menor uso de apoyos.

En lo que atañe al acceso a mercados, la fórmula concibe cuatro bandas, en las cuales las tarifas más elevadas (de más de 60 por ciento) deberán reducirse un 90 por ciento; las de entre 40 por ciento y 60 por ciento, un 85 por ciento; y las dos siguientes, un 75 por ciento y un 65 por ciento respectivamente. El techo arancelario no deberá ser superior a 75 por ciento, y las líneas de “productos sensibles” deberán constituir tan solo 1 por ciento de todas las líneas arancelarias.⁴⁴

La contrapropuesta europea

La Unión Europea presenta dos propuestas, una casi simultánea a la de los Estados Unidos y otra el día 28 de octubre. En la primera, en el rubro apoyos a la producción se sugiere una reducción de 70 por ciento a la “caja ámbar” y una de 65 por ciento a los apoyos *de mínimos*. En acceso a merca-

⁴³ La Unión Europea se encuentra en el primer grupo, en tanto Estados Unidos se ubica en el segundo.

⁴⁴ *Office of the United States Trade Representatives*, 13 de octubre del 2005.

dos, para las tarifas más altas (de más de 90 por ciento) la propuesta de reducción es de 50 por ciento, lo que equivale a un nivel de reducción arancelario promedio equivalente a 36 por ciento. En cuanto al techo arancelario, acepta la propuesta del G-20 de 100 por ciento para los países desarrollados y de 150 por ciento para aquellos en desarrollo.⁴⁵

No obstante, dadas las muestras de rechazo de los grupos más actuantes en las negociaciones (los Estados Unidos, el Grupo Cairns, el G-20) frente a lo que consideran una propuesta de escaso alcance y también las diferencias respecto de la propuesta americana, los europeos reconsideran su oferta y hacia fines del mes lanzan un nuevo planteamiento. Las reconsideraciones tienen que ver sobre todo con el rubro de acceso a mercados, en el que ofrecen incrementar las reducciones de 50 por ciento a 60 por ciento en el rango de las tarifas más altas, con lo cual la reducción arancelaria promedio se eleva a 46 por ciento. Asimismo, consideran que, de un total de 2.200 líneas tarifarias, 8 por ciento debe ser clasificado bajo el rubro de “productos sensibles”. También piden que se reconozcan protecciones especiales para los productos con alto valor agregado producidos en regiones geográficas determinadas, para lo cual demandan la creación de un sistema multilateral de registro para este tipo de productos. Finalmente, insisten una vez más en que sus propuestas de mejoría en la oferta agrícola deben ser secundadas con esfuerzos de reciprocidad de los demás países de la OMC en el terreno de los tópicos no agrícolas; a saber, la reducción de barreras arancelarias en productos industriales y en servicios, una mayor disciplina en los procedimientos *antidumping*, así como un paquete de asistencia a los países más pobres de parte de los países desarrollados y en desarrollo.⁴⁶

La propuesta europea quedaba muy atrás de la presentada anteriormente por los Estados Unidos y también de las exigencias del G-20 que, en acceso a mercados, demandaba como mínimo una reducción de 75 por ciento en los aranceles más elevados y de 54 por ciento en la tarifa arancelaria promedio.⁴⁷ Además, la insistencia en la demanda por reducir las tarifas industriales y de servicios a cambio de un magro ofrecimiento en agricultura provocó también irritación entre varios países miembros, en especial los del mundo en desarrollo. El Brasil, la India y la China habían ya reiterado que antes de abordar el tema de la apertura en industria y servicios deseaban ver resuelto el relativo a la agricultura. Finalmente, la exigencia por incorporar a la agenda de discusiones el tópico de las indicaciones geográficas fue interpretada como una nueva forma de resistencia europea a las reformas.

⁴⁵ *European Commission*, 13 de octubre del 2005.

⁴⁶ *European Commission*, 28 de octubre del 2005.

⁴⁷ *The Economist*, 5 de noviembre del 2005, y *El Financiero*, 2 de noviembre del 2005.

La segunda oferta europea tampoco fue aceptada, por lo cual las negociaciones quedaron bloqueadas una vez más. Una nueva propuesta es considerada improbable, toda vez que el comisionado europeo, Peter Mandelson, ya agotó sus posibilidades en este tenor. Sus márgenes de maniobra son estrechos, pues no cuenta con el aval de los veinticinco miembros de la Unión Europea para lanzar una mejor proposición. De hecho, las ofertas lanzadas con ocasión del segundo paquete fueron severamente cuestionadas por el Presidente francés, quien consideró que sobrepasaban en mucho el mandato europeo. Jacques Chirac indicó incluso que, en el caso de que las determinaciones en Hong Kong pusieran en jaque los estatutos de la Política Agraria Común (PAC) recientemente reformados, ejercería su derecho de veto ante la OMC.⁴⁸

En este difícil escenario, los organizadores de la cumbre (en especial Pascal Lamy, director de la OMC) buscaron reducir las expectativas de los integrantes del organismo, posponiendo la discusión de los temas centrales de la reforma agrícola para inicios del 2006. Con ello la agenda de Hong Kong se despresurizó y los pocos compromisos asumidos por los países desarrollados, como el fin de los subsidios a la exportación para el 2013 y una mayor apertura comercial para la agricultura de los países pobres, fueron aceptados sin tanto dramatismo.

CONCLUSIONES

Este artículo ha dejado constancia de las profundas dificultades que entraña el proceso de liberalización agrícola en la esfera multilateral. Movidos los principales países miembros (los Estados Unidos y la Unión Europea) por sus ambiciones de liderazgo en el plano internacional, pero también por la confrontación con sus productores, oscilan continuamente entre el discurso liberalizante y la retracción proteccionista. Ejemplo de ello es la nación estadounidense, donde las posiciones de avanzada en el plano multilateral chocan con cambios bruscos internos en materia de subsidios.⁴⁹ Los europeos, por otra parte, pese a sus reformas, están continuamente a la zaga de las exigencias multilaterales, situación que buscan esquivar con un discurso defensivo y agresivo a la vez.

De hecho, han sido pocos los países que han podido mantener en el transcurso de las últimas décadas una postura inequívoca hacia las metas de la reforma agrícola. Entre estos se distinguen varias de las naciones que

⁴⁸ *The Economist*, 3 de noviembre del 2005.

⁴⁹ A esto se suma, en sentido negativo, la decisión de los Estados Unidos de establecer acuerdos bilaterales de libre comercio, actitud que debilita el multilateralismo.

componen el Grupo Cairns y que hoy día también hacen parte del G-20. No está de más considerar que la emergencia de este último, con la inclusión de países heterogéneos pero de gran peso en el escenario internacional, como el Brasil, la India y la China, cambia la correlación de fuerzas al interior de la OMC, no solo por su peso político, sino porque crea un liderazgo para la mayor parte de los países en desarrollo.

Tal como vimos, es esta extrema heterogeneidad entre los países que hoy negocian el tópico agrícola lo que explica el tortuoso camino que han seguido las rondas agrícolas, marcadas por una prolongada falta de consensos.

No obstante, sería incorrecto concluir que por detrás de este aparente caos no hubo avances o que, en el futuro, estos están condenados al fracaso. Pese a lo laxo y permisivo de los mandatos de la Ronda Uruguay, es importante reconocer sus efectos sobre las políticas del mundo industrializado, en especial en lo que atañe a sus sistemas de subsidios. Hoy, una parte importante de los aportes a los productores tiende a ser apoyos al ingreso, con menos capacidad para ejercer distorsiones sobre el comercio que los subsidios anteriores vinculados a los precios. Por otra parte, las prolongadas discusiones para acotar el uso de estos instrumentos mediante la utilización de fórmulas armonizadoras y estratificadas, reducciones reales y topes, que consumieron una gran parte del tiempo de los negociadores en los últimos años, no fueron en vano y ciertamente contribuirán a corregir los procedimientos evasivos heredados de la Ronda Uruguay. En cuanto a los aranceles, los resultados son mucho más precarios que en el caso de los subsidios, por lo que las exigencias son también más severas. No obstante, se registra un avance en materia de acuerdos orientados a su reducción.

Por otra parte, es menester reconocer que hasta el momento la discusión multilateral se ha centrado en el intento por corregir los aspectos más distorsionantes de las políticas agrícolas del mundo desarrollado. El abordaje del tema del desarrollo y de la problemática que lo acompaña no recibió un trato equivalente, pese a que a la presente ronda se le ha denominado Ronda “del Desarrollo”. Queda pendiente, por lo tanto, un prolongado y profundo debate sobre las dimensiones que debe asumir el mandato de “trato especial y diferenciado”.

Finalmente, junto con la multiplicidad de aspectos de fondo, operativos y técnicos que puedan emanar de esta discusión y con otros tópicos de similar importancia relativos a una reforma agrícola de porte multilateral, queda aún por añadir la discusión en torno de la liberalización de los sectores no agrícolas, compromiso aceptado por todos los integrantes de la OMC en Doha, pero difícilmente asumido por una parte importante de los países miembros.