

Los subsidios agropecuarios de los países ricos, causa del fracaso de la OMC

*Isaías Aguilar Huerta**

Introducción

La reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en Cancún del 10 al 14 de septiembre de este año, terminó sin acuerdo alguno sobre los diferentes temas a tratar, dentro de los que destacaron sin duda los subsidios a los productos agropecuarios. Si bien dicha reunión no era resolutoria sí tenía el objetivo de avanzar en las negociaciones iniciadas en Doha, en noviembre de 2001. Sin embargo, otra vez como en Seattle, los asuntos referentes a la agricultura fueron el detonador de las fuertes diferencias entre los negociadores; pero a diferencia de aquella reunión, donde los Estados Unidos (USA) estuvieron del lado de los países en desarrollo, en la reunión de Cancún junto con la Unión Europea y con Japón defendieron los subsidios agropecuarios.

Los subsidios a la agricultura¹ por parte

* Profesor Investigador de la Facultad de Economía de la BUAP.

¹ En este trabajo, cuando hablamos de subsidios a la agricultura incluimos también los que corresponden al sector pecuario; luego entonces, subsidios agropecuarios y subsidios a la agricultura se usan indistintamente.

de los países más ricos del planeta se han vuelto un asunto muy espinoso para las negociaciones de la OMC debido a que reflejan el doble discurso de éstos países en cuanto al libre comercio se refiere; pues por un lado, exigen a las naciones en desarrollo que eliminen los aranceles y los subsidios a los productos industriales y por otro, ellos no eliminan los subsidios a las exportaciones de productos agropecuarios.

En efecto, los subsidios a la agricultura en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los países ricos, totalizan un monto superior a los 300 mil millones de dólares anuales, en tanto los países en desarrollo apenas destinan 27 mil millones de dólares. Dentro de los productos con subsidios privilegiados se encuentran las vacas de la Unión Europea que reciben 2.5 dólares por día de subsidio, los productores japoneses de arroz reciben subsidios que equivalen a siete veces el costo de producción; no obstante, el caso más escandaloso es el subsidio estadounidense de 3300 millones de dólares a 25 mil productores de algodón, lo que les permite situarse como los principales exportadores de este producto pese a que sus

costos de producción son superiores a los de 10 millones de productores africanos.

El mismo Banco Mundial ha estimado que eliminar la protección y los subsidios agrícolas en los países desarrollados incrementarían en 17 por ciento la producción agrícola mundial y sumaría 60 mil millones de dólares a los ingresos rurales de los países de ingresos bajos y medios, esto es, sería una forma de mejorar los ingresos de esos países sin recurrir a préstamos o financiamiento para el desarrollo.

El objetivo de este artículo es dar cuenta de por qué el asunto de la agricultura y más específicamente los subsidios agropecuarios, fueron la discrepancia fundamental que llevó al traste a la reunión de la OMC en Cancún, más allá de las presiones de los grupos anti-globalización. Para ello, en la primera sección, se hace un recuento de los antecedentes sobre las negociaciones de los aranceles y subsidios agrícolas en las reuniones ministeriales² previas, poniendo atención en la tercera y cuarta reuniones celebradas en Seattle y Doha, respectivamente; en la segunda sección, se presentan a los protagonistas que se dieron cita en Cancún y sus principales demandas, estrategias y posiciones respecto a la propia OMC; en la tercera sección, con base en las secciones previas, se hace un breve análisis de las perspectivas de la OMC y del sistema de comercio internacional.

² Dentro de las normas de la OMC se establece que al menos cada dos años debe haber una reunión Ministerial, que es la máxima autoridad para tomar acuerdos. La primera reunión se realizó en Marruecos; la segunda en Singapur; la tercera en Seattle y la cuarta en Doha.

Antecedentes de las negociaciones sobre agricultura

Para entender el fracaso de la OMC en Cancún es necesario saber que pasó con las negociaciones sobre los productos agropecuarios, tanto en las rondas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (el GATT por sus siglas en inglés) como en las reuniones anteriores de la OMC.

Si bien en el GATT ya se trataba el comercio de productos agropecuarios, había diversas fallas que permitían que los países utilizaran medidas no arancelarias para proteger a sus productores nacionales, por lo cual el comercio de éstos productos terminó por estar muy distorsionado, principalmente por el uso de subvenciones a la exportación que normalmente no se autorizaban a los productos industriales. En la Ronda Uruguay (1986-94) se dio el primer paso importante hacia la normatividad de este sector, pues se produjo el primer Acuerdo Multilateral sobre Agricultura, que tenía como finalidad reformar el comercio de productos agropecuarios y lograr que las políticas estuvieran más orientadas al mercado.

A raíz del Acuerdo sobre Agricultura empezó un proceso de “arancelización” de las medidas no arancelarias como los contingentes de importación³ y las subvenciones⁴. También se acordó que los países desarrollados redujeran, en un plazo de 6

³ Son, fundamentalmente, cuotas que se imponen a las importaciones cuando se ven en riesgo los productores nacionales.

⁴ Si las políticas previas al Acuerdo significaban que los precios internos eran superiores a los precios mundiales en un 75 por ciento, el nuevo arancel podría ser de aproximadamente 75 por ciento.

años a partir del término de la Ronda Uruguay, sus montos arancelarios y el valor de las subvenciones en un 36 por ciento; en tanto los países en desarrollo lo harían en un 24 por ciento, en un plazo de 10 años; mientras que los países menos adelantados no tenían la obligación de reducir los aranceles ni las subvenciones.⁵ [OMC, 2001a].

Fue en Seattle donde se dio el primer descalabro de la OMC porque no se llegaron a acuerdos ni hubo una resolución conjunta de todos los países. En esa ocasión los Estados Unidos junto con el grupo Cairns⁶ se enfrentaron contra la Unión Europea y Japón en lo que respecta a la liberalización de productos agropecuarios; los primeros exigían el cese de los subsidios a la exportación y avances significativos en el acceso a mercados; en tanto los segundos se negaron rotundamente. Esta fue una de las causas principales del fracaso de la reunión de Seattle⁷. Así, no fue casual que en la reunión

⁵ La OMC como el Banco Mundial y otros organismos internacionales, hacen una separación entre países en desarrollo y países menos adelantados, cuando en realidad ambos forman parte del grupo de países en desarrollo. Aquí sostenemos la diferencia porque en los acuerdos de la OMC se manejan como grupos diferentes.

⁶ Es un grupo que reúne a naciones exportadoras de productos agrícolas y que han estado exigiendo, desde hace tiempo, que EU, la UE y Japón eliminen los altos subsidios que otorgan a sus productores agropecuarios. Conforman este grupo los siguientes países: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Fiji, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

⁷ Por supuesto, la gran movilización de “globalifóbicos”, jugó su papel como catalizador de la inconformidad contra la OMC y contra el proceso de globalización dictado por el Consenso de Washington. Sin embargo, desde ahí se observa el gran peso

de Doha se colocara a la agricultura en el centro de una “agenda de desarrollo”, pues gran parte del trabajo del director general de la OMC, Mike Moore, se orientó en ese sentido para que pudiera realizarse la reunión de Doha y tener éxito. [Rodrik, 2003].

Con ese trabajo y esa orientación, en Doha todos los miembros de la OMC se comprometieron a abrir sus mercados agrícolas, disminuyendo la protección, y se reconocieron las negociaciones que habían iniciado desde el 2000, destacando el artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura que establece que el objetivo a largo plazo es establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado, mediante un programa de reformas que abarque normas reforzadas y compromisos específicos sobre la ayuda y la protección para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales.

Asimismo, se comprometieron a celebrar negociaciones globales encaminadas a lograr: mejoras sustanciales en el acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva, es decir, a su desaparición. También se acordaron reducciones sustanciales de la ayuda interna que es la causante de la distorsión del comercio; conviniendo en que el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo sería parte importante de todos los elementos de las negociaciones y se incorporará a las listas de concesiones y compromisos y también a las normas y disciplinas que han de negociarse [OMC, 2001b].

que tienen los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón en las decisiones que definen el rumbo mundial.

Esos acuerdos dieron un respiro a la OMC y despejaban el camino para transitar hacia el logro de acuerdos que tanto necesitaba (y sigue necesitando). Sin embargo, fue el gobierno de Bush el que empezó a minar el camino de la OMC hacia Cancún; en mayo de 2002 aprobó un paquete legislativo que ampliaba el apoyo de su gobierno a la agricultura, la nueva Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural contemplaba la entrega a los agricultores estadounidenses de entre 15 y 18 mil millones de dólares al año, durante los próximos 10 años, lo cual significaba un incremento de entre 70 y 80 por ciento del monto de subsidio de ese momento, pero sobre todo, significaba un fuerte revés a los acuerdos de Doha. [Odell, 2003]

Tal acción fue muy criticada en la Cumbre Mundial para la Alimentación, por todos los grupos participantes, por las organizaciones no gubernamentales (ONG) y por la misma Unión Europea (UE). Además, sirvió para que continuara el debate sobre subsidios entre los Estados Unidos y la Unión Europea; esta última destacó que sus subsidios no distorsionan el comercio y que los USA eran responsables del 97 por ciento del total mundial de distorsión del comercio como resultado de los créditos subsidiados a la exportación. USA se defendió y apelando a información de la OCDE señaló que la Unión Europea pagaba el doble de subsidios a sus productores; la discusión se atemperó cuando se equipararon los niveles de subsidios entre unos y otros. [Haffajee y Hopkins, 2002]. Es muy probable que a partir de ese debate, se haya producido un acercamiento de las posiciones de ambos bandos respecto a la producción y el comercio de productos agropecuarios, misma que

derivo en una posición conjunta en la reunión de Cancún.

Los protagonistas y sus demandas

En Cancún se expresaron abiertamente, al menos, tres formas de ver el mundo del comercio internacional:

- 1) El grupo de los ricos, Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, quienes por un lado promueven la reducción de los aranceles industriales y el libre comercio en general, pero por otro mantienen altamente subsidiada la producción agrícola en sus territorios. Aunque meses atrás habían estado enfrentados, ya que USA estaba al lado de, o respaldando, las demandas del G-21, en la reunión de Cancún finalmente presentaron una sola postura en torno a una reducción mínima de los subsidios, lo cual era más acorde con las acciones emprendidas por el gobierno de Bush, después de la reunión de Doha.
- 2) Los gobiernos de 21 países en desarrollo⁸ que se constituyeron como grupo, un mes antes de la quinta reunión, en Ginebra, sede de la OMC, como una respuesta de naciones en desarrollo para enfrentar las políticas agropecuarias de los países ricos y defender

⁸ Pertenecen a este grupo los siguientes países: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, India, México, Paraguay, Perú, Filipinas, Tailandia, Sudáfrica, Cuba, Pakistán, El Salvador, Venezuela y Egipto. El total de países en desarrollo más los atrasados (o menos adelantados), representan poco más de las tres cuartas partes de los miembros de la OMC; la mayoría de estos se aglutina en lo que se conoce como el grupo ACP (África, el Caribe y el Pacífico)

sus intereses. Este grupo tiene como núcleo central a los países en desarrollo que forman parte del grupo Cairns, que son exportadores de productos agropecuarios y su demanda principal es la reducción y eventual eliminación de los subsidios por parte de los países ricos a sus productos agropecuarios; tienen conciencia de que una lucha a través de montos de subsidios jamás la podrán ganar. Además, en su mayoría profesan el libre comercio y han emprendido, conforme a los dictados de los organismos internacionales (FMI y Banco Mundial) amplias y profundas reformas estructurales y de apertura comercial en sus respectivos países.

- 3) Organizaciones y grupos anti-globalización. Este amplio espectro es el más heterogéneo y tiene serias diferencias al interior, no obstante, las organizaciones más activas, se pueden agrupar en dos grandes corrientes: la primera, la conforman las organizaciones que promueven un Comercio más Justo que se autodenominan altermundistas, su propuesta es que los productores directos deben vender sus productos directamente al consumidor y así eliminar a las intermediarias que son las que se quedan con la mayor parte de las ganancias, no ven otra alternativa más que sacar a la agricultura de la OMC; la segunda, la constituyen las organizaciones y personas que han emprendido una lucha frontal contra la OMC (a la cual consideran un instrumento al servicio de los países ricos y de las transnacionales para llevar a cabo la globalización), estos son los denominados “globalifóbicos”.

En la cita de Cancún destacaron: Vía Campesina⁹ (que tiene una de sus principales sedes en Francia), los Sin Tierra de Brasil, las ONG¹⁰ (más de 700). También se dieron cita al Foro Sindical Internacional alterno, una veintena de dirigentes sindicales, representantes de las centrales obreras más numerosas del mundo, quienes exigieron a la OMC excluir los servicios públicos esenciales del Acuerdo general sobre Comercio de Servicios Por parte de las organizaciones mexicanas, que fueron las anfitrionas, destacaron la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) y el Frente Sindical Mexicano (integrado por el Sindicato Mexicano de Electricistas –SME).

El debate previo a la reunión de Cancún, sostenido por académicos y estudiosos del tema, algunos de ellos pertenecientes a una ONG, se concentró en los medicamentos genéricos y en los subsidios a la agricultura por parte de los países ricos. La presencia de “altermundistas” y sus declaraciones fueron calentando el ambiente y llamando la atención de la “sociedad mundial” sobre lo que se iba a discutir en Cancún.

⁹ Vía Campesina es uno de los grupos mejor organizados, tiene su origen en 1993, antes de que terminara la ronda Uruguay del GATT; esta conformada, fundamentalmente, por pequeños productores y campesinos, trabajadores agrícolas y comunidades agrarias indígenas de más de 97 organizaciones (cinco de ellas mexicanas), que representan a millones de familias campesinas de 43 países (Desmarais, La Jornada, 4/10/2003).

¹⁰ Las ONG que han venido participando con representación oficial desde la primera conferencia de la OMC celebrada en Singapur, ha incrementado su participación en forma explosiva, de 108 en Singapur a 795 en Cancún.

En este contexto, la estrategia de los países ricos fue centrar la discusión y llegar a acuerdos en los temas referentes a la liberalización de las políticas de inversión de los países en desarrollo y menos adelantados, así como abrir sus sectores estratégicos a la inversión extranjera directa, mientras persistían en proteger a sus productores agrícolas y pecuarios. No dudaron en ejercer presión sobre los diferentes ministros del G-21, sobre todo, con la intención de dividirlos y hacer que dimitieran de las posiciones firmes de este Grupo de países, liderado por Brasil. Ecuador fue el único que sucumbió ante la ofensiva diplomática de USA.

Por su parte el G-21 puso en el centro de la discusión la reducción (prometida en Doha) de los subsidios agropecuarios por parte de los países ricos, que ya se encontraban en un solo bloque debido al cambio de la administración Bush. Las propuestas adelantadas del bloque de los ricos, en lugar de ablandarlos los convencieron aún más de la justeza de sus demandas y no claudicaron.

Los grupos anti-globalización, que expresamente llegaron a Cancún con la idea de hacer fracasar a la OMC, como en Seattle, organizaron un Foro Internacional Campesino e Indígena paralelo a la reunión de la OMC en el cual manifestaron su oposición al libre comercio que impulsa la OMC y reivindicaron la soberanía alimentaria de los pueblos arguyendo que “sin soberanía alimentaria no hay soberanía nacional”. Además del Foro Alterno, promovieron varias manifestaciones en contra de la OMC y fue en una de éstas que el líder campesino de Corea, Lee Kyung Hae, ofrendo su vida al movimiento contra la OMC.

Es innegable que la presión de las organizaciones anti-globalización y, sobre todo, los impactos que han tenido sobre sus agriculturas, a raíz de los procesos de apertura de sus economías, “sensibilizaron” a los gobiernos de los países en desarrollo. Pero, sería ingenuo plantear que el fracaso de la OMC se debió a la presión de éstos grupos. Sin duda fue la estrategia del G-21, de negociar la reducción de los subsidios agropecuarios y después los otros temas, la que a final de cuentas dejó sin máscara al grupo de los ricos, y dejó al descubierto que el fracaso de la OMC se debió a la intransigencia de un puñado de naciones en mantener altos subsidios agropecuarios; revelando, además, que la doctrina del libre comercio solo la utilizan para abrir los mercados de los países en desarrollo, mientras mantienen protegida su agricultura, sobre todo en productos en los cuales no son competitivos en el mercado mundial.

Conclusión y algunas perspectivas

Ese evidente que este segundo golpe a la OMC en Cancún la ha dejado muy maltrecha, no solo por la incapacidad de sus miembros para llegar a acuerdos, sino porque en el mundo se ha tomado mayor conciencia de que los países ricos en realidad no profesan el libre comercio y solo lo han “utilizado”, igual que a la OMC, para abrir los mercados, sobre todo de los países en desarrollo. Y que no les interesa en lo absoluto el desarrollo económico y social de los países atrasados.

Considerando la estrategia que tienen los países ricos, sobre todo los Estados Unidos, de impulsar negociaciones comerciales bilaterales, no es difícil predecir que en el futuro inmediato, se eleven los obstá-

culos de negociaciones como el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y continúen avanzando los acuerdos bilaterales, en donde, sin duda, Estados Unidos y los otros países ricos impondrán sus condiciones. Más aún cuando Zoellick (ministro de comercio de USA) ha declarado públicamente que su país promoverá acuerdos bilaterales con sus socios comerciales. De hecho, junto con “el bombardeo” de la OMC, los Estados Unidos han dedicado esfuerzos a la realización de acuerdos bilaterales, bajo la idea de que éstos pueden funcionar como los tabiques para construir acuerdos regionales de zonas más bastas y también llegar a acuerdos multilaterales bajo la propia OMC.

Sin embargo, un breve análisis de los acuerdos regionales, sobre todo, del TLCAN y sus impactos en otras regiones, nos indican que a Estados Unidos no le conviene, ya que es el único país que tiene un “comercio equilibrado” con las tres regiones más importantes del planeta, Europa, Asia y América Latina. A raíz del TLCAN los países asiáticos, empezando por el propio Japón, han concentrado más su comercio con los países de su propia región y sobre todo, han elevado su comercio con China, en detrimento del comercio con los Estados Unidos. [Gordon, 2003].

Por otro lado, los países ricos, especialmente Estados Unidos impulsarán, de hecho ya han empezado, una serie de presiones sobre países del G-21 con el fin de que puedan cambiar su posición respecto a los temas que quedaron pendientes en Cancún; al parecer la estrategia en ese punto es tratar de aislar a Brasil; sin embargo, será difícil que haya avances reales en el terreno de los subsidios agropecuarios, pues mientras Bush

y compañía no cambien su política no habrá avances sustanciales en el terreno de las negociaciones comerciales tanto a escala bilateral como regional.

Si los países en desarrollo, específicamente los de América Latina, han realizado un amplio proceso de apertura les es más conveniente llegar a acuerdos con los países ricos, sobre la base del libre comercio, ya que intentar competir por medio de subsidios es una carrera perdida, al no contar con la capacidad financiera para ello. Sin embargo, la agricultura, pero sobre todo, la alimentación, debe ser un asunto de soberanía nacional y debería salir de las negociaciones comerciales, cada país debe definir cuáles son sus alimentos básicos que le dan soberanía.

BIBLIOGRAFÍA

- Haffajee y Hopkins (2002), “Alimentación: EEUU y la UE discuten quien subsidia más”, en *Terraviva*, junio de 2002.
- Gordon, Bernard K. (2003), “Política comercial de alto riesgo”, *Foreign Affairs en Español*, julio-septiembre 2003.
- Odell, John S. (2003), “La OMC, otra vez en punto muerto”, *Foreign Affairs en Español*, julio-septiembre 2003.
- OMC, (2001a), *Acuerdos sobre Agricultura: normas y compromisos nuevos*, en www.wto.org.
- OMC, (2001b), “Declaración de Doha”, en www.wto.org.
- Rodrik, Dani (2003), “Optimismo sobre el libre comercio”, *Foreign Affairs en Español*, julio-septiembre 2003.