

LA AGRICULTURA Y LA DOBLE VERDAD DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Oriester Abarca Hernández*

Recepción: 10 de setiembre de 2004

Aprobación: 20 de octubre de 2004

Resumen: Se expone la situación de las negociaciones sobre agricultura efectuadas en el seno de la Organización Mundial del Comercio y el contraste existente en este ámbito entre la práctica de muchos países desarrollados y su discurso de libre comercio.

Palabras clave: Organización Mundial del Comercio, agricultura, países desarrollados, libre comercio.

Abstract: This study exposes the situation of negotiations on agriculture carried out within the World Trade Organization, and the ongoing contrast in this area between the practice of many developed countries and their discourse on free trade.

Key Words: World Trade Organization, Agriculture, Developed Countries, free trade.

Introducción

La agricultura reviste un carácter estratégico para cualquier nación. Sin alimentos no es posible la supervivencia, de modo que la producción agrícola responde a una necesidad vital. "La agricultura es algo más que cultivos y alimentos: en la actualidad todas las naciones la visualizan como un activo estratégico" (Trejos y otros, 2004: 11). Si bien la humanidad conoció un periodo basado en la caza y la recolección, sin agricultura, ésta vino a significar el paso a un estadio superior y de ella se derivó la civilización como la conocemos actualmente. Sin agricultura no existiría sociedad o, al menos, la sociedad actual no hubiera resultado viable.

No es de extrañar, entonces, que la agricultura deba ser tratada en sus términos reales y no en términos retóricos. Esto ha conducido a que en los foros internacionales el tema de la agricultura sea generalmente eludido. No obstante, al relacionar comercio internacional con agricultura, el efecto es muy revelador: la libertad de comercio, la apertura comercial, no son conceptos familiares a la agricultura. Ahora bien, lo más sorprendente es que los adalides de la libertad de comercio y de la globalización son los mismos que cierran sus fronteras a los productos agrícolas provenientes de terceros países y obstaculizan el avance en el diálogo y eventual adopción de acuerdos para liberalizar los mercados de dichos productos.

* Sede del Pacífico de la Universidad de Costa Rica [oriester@costarricense.cr]

Parece una ironía, pero es la realidad. En el presente artículo se aborda el tema de la agricultura y la liberalización de mercados internacionales y se expone el hecho del proteccionismo que aplican las principales potencias en materia agrícola, revelando que en el comercio internacional subsiste una doble verdad: los intereses nacionales son puestos por los países más ricos (principalmente EE.UU., la Unión Europea y Japón) por encima del valor supremo que pretenden defender: la libertad de comercio exterior. No es posible desconocer el recurso a los incentivos, los subsidios, las barreras comerciales y no comerciales, aplicados a la agricultura, pues es lo que, al parecer con mayor énfasis, están haciendo a lo interno algunos de los países más poderosos¹, sin detrimento de que continúen proclamando la liberalización de los mercados, entre ellos los de productos agropecuarios.

Algunas repercusiones para América Latina de los nuevos subsidios de EE.UU.

La Cámara de Representantes de EE.UU. aprobó en el primer semestre del año 2002² un proyecto denominado "*Ley de Seguridad Agrícola e Inversión Rural*", según su traducción al español, o simplemente "*Farm Bill*"³, que incluye importantes subvenciones federales para ese sector y otras medidas. La nueva Ley incrementa para los próximos seis años, hasta en un 80% los aportes anteriores, en vez de reducirlos.

Dicha Ley pretende regular la nueva política agraria de EE.UU. para los siguientes seis años, revertiendo la *Fair Act*, ley de 1996 cuyos fines eran la eliminación de la dependencia de los agricultores de ese país de los subsidios otorgados por el Gobierno.

La aprobación de ese proyecto puede considerarse una victoria para los legisladores republicanos de Estados con una gran producción agrícola y ganadera⁴, ya que incluye subsidios millonarios (alrededor de US\$ 180 mil millones en los próximos años) para toda clase de productos agropecuarios, desde cereales hasta la soya y el algodón.

Para la *Casa Blanca* representa una red de seguridad para los agricultores estadounidenses. El presidente G. W. Bush declaró a la prensa que aunque la ley no incluye todo lo que él desearía, sí

¹ Por ejemplo, según Trejos y otros (2004: 11): "Solo en el 2002, los países desarrollados invirtieron US\$350 millardos en subsidios gubernamentales en apoyo a sus agricultores".

² Promulgada el lunes 13 de mayo del 2002, por parte del presidente de los EE.UU., George W. Bush y votada cinco días antes por el Congreso.

³ Puede consultarse el texto de la *Farm Bill* en los siguientes sitios de Internet: <http://www.agriculture.house.gov/>, <http://agriculture.house.gov/fbconfxt.pdf> y <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/05/20020502-9.html>

⁴ Según Sarmiento (2002: 1), la razón de fondo de la inconsistencia económica que se contiene en la *Farm Bill* se concentra en las elecciones senatoriales del 2002. Según tal posición, se pretende con la *Farm Bill* proteger los intereses de los productores de algodón y arroz en el sur del país y de los productores de trigo y maíz en el medio oeste. Es decir, según Sarmiento, algunos senadores apostaron su reelección a los subsidios agrícolas.

refuerza las obligaciones comerciales de EE.UU. en el mundo y que fortalecerá la habilidad de ese país para abrir mercados extranjeros a los productos agrícolas estadounidenses.

No obstante, no todos los políticos norteamericanos estuvieron de acuerdo con la aprobación del *Farm Bill*. Treinta y cinco senadores, entre ellos el senador Fred Thompson, se opusieron en vano. Thompson manifestó respecto al *Farm Bill*: “Estas políticas desafían a la lógica y los principios básicos de la economía.” Agrega que la nueva ley hará “... a los agricultores norteamericanos cada vez más dependientes del gobierno norteamericano.” (citado por Sarmiento, 2002: 1)

La ley contempla en sus diez capítulos la entrega de fondos federales para créditos agropecuarios y programas de forestación, conservación de tierras, nutrición de personas pobres y la investigación agrícola.

Las medidas, desde que fueron dadas a conocer, despertaron las más acérrimas protestas en otros países, que consideran que EE.UU. no es coherente con su discurso de apertura de mercados⁵. Brasil, por ejemplo, considera que podría perder \$2.500 millones anuales como consecuencia de los subsidios (Montero, 2002: 2), cantidad que equivale a las exportaciones que el país dejará de embarcar por no poder competir con los subsidios que recibirán los agricultores estadounidenses. Por dicha razón, desde los primeros días en que se anunció la aprobación de la *Farm Bill*, Brasil consideró que la única posibilidad es cuestionarla ante la Organización Mundial del Comercio (OMC).

También la Unión Europea manifestó sus críticas a la *Farm Bill* norteamericana. Así lo expresó su entonces Comisario de Agricultura, Franz Fischler, al declarar que es un paso atrás para la agricultura norteamericana y mundial y que pone en peligro las negociaciones en el seno de la OMC, donde se negocia la liberalización del comercio mundial, ya que las medidas tomadas van en contra del espíritu de las negociaciones de eliminar las ayudas que distorsionan los mercados⁶.

Los responsables de la agricultura de otros países como Canadá y Australia critican la *Farm Bill*, señalando la incoherencia de ésta con la línea de las negociaciones de la OMC y concretamente con la liberalización que EE.UU. propugna para el comercio internacional, que no corresponde con su reciente política agraria.

Se espera que los nuevos subsidios al agro de EE.UU., provocarán una baja artificial de los precios internacionales de los “*commodities*”, reducirán importaciones de bienes primarios latinoamericanos

⁵ Ver por ejemplo: www.nacion.com, 16 de julio del 2002.

⁶ Según manifestó Fischler (“Críticas al nuevo Farm Bill norteamericano”, en www.agrodigital.com, 06 de mayo del 2002): “Estoy anonadado de las declaraciones del Congreso de que muchas de estas medidas de ayudas que están ligadas a los precios no cuentan para los compromisos de la OMC de reducción del apoyo interno ... lo más grave no es el incremento de las ayudas, sino el que este incremento ha sido dirigido a medidas que tienen la capacidad de distorsionar los mercados.”

desde los países desarrollados y darán más competitividad mundial a los productos industriales estadounidenses, cuyas empresas tendrán insumos más baratos.

Los subsidios agrícolas globales multiplican por más de seis los US \$50.000 millones que los países industrializados destinan como ayuda a los países subdesarrollados. Nicholas Stern ha expresado:

“En los países ricos, los subsidios agrícolas internos de US\$ 300.000 millones anuales menoscaban las exportaciones de los pobres en ese mismo renglón. Dichas subvenciones, dirigidas principalmente a una minoría de grandes corporaciones agroindustriales, suman cinco veces más de la ayuda destinada a los casi 5.000 millones de habitantes del mundo en desarrollo. Los países ricos podrían dar mejor uso a estos fondos si abonaran los costos del cambio a escala doméstica o, mejor aún, en el mundo en desarrollo.” (Stern, 2002: 61)

La norma votada por el Congreso estadounidense prevé desbloquear más de US \$73.000 millones hasta el año 2007 en subvenciones públicas directas para los agricultores, justo cuando se había desplazado a EE.UU. al tercer lugar como productor mundial de soja, detrás de Brasil y Argentina.

La posición de Brasil es que los nuevos subsidios del gobierno estadounidense al agro inviabilizan las negociaciones del ALCA y comprometen las de la OMC⁷.

Guillermo Perry, economista jefe para América Latina del Banco Mundial, ha expresado que la medida “... afectará muy seriamente las exportaciones en América Latina. Y lo peor aún, envía una mala señal sobre el compromiso de Estados Unidos con el libre comercio.” (citado por Sarmiento, 2002: 2)

La aceleración de acuerdos arancelarios entre Latinoamérica y Europa, y la paralela traba a las tratativas comerciales panamericanas con EE.UU. podrían ser las primeras consecuencias del paquete de subsidios de Bush y que marcarán las relaciones hemisféricas de los próximos años.

Por su parte, EE.UU. considera que se trata de un asunto de relevancia interna y no externa. Así lo sostiene el Secretario de Agricultura de ese país, Dan Glickman (2002, 1) al exponer las orientaciones de la reforma de la política agraria norteamericana:

- La asistencia a la renta de los agricultores, no el sostenimiento de los precios, será la prioridad del nuevo *Farm Bill*.

⁷ Su posición es radical: “Brasil no puede abrir ni un milímetro su economía si no hay en contrapartida una apertura para los productos agrícolas”, en palabras de su Ministro de Agricultura, Marcus Vinicius Pratini de Moraes (2002, en www.elpanamaamerica.com.pa/archive/04012002/finance08.shtml).

- La política será nacional (Federal) en su ámbito de aplicación, aunque los Estados tendrán la posibilidad de matizar su aplicación. Se reforzará la política de gestión de riesgos (seguros agrarios) para extenderla y hacerla más accesible a los productores. Se abrirán nuevas líneas de seguros, incluyendo a la ganadería, y también habrá seguros plurianuales.
- La conservación (de la naturaleza y los recursos) será uno de los ejes de la nueva política.
- Se integrará la política de desarrollo rural dentro de la política agraria.

Ahora bien, ¿cuál es la idea de fondo en esta última gran reforma agrícola de EE.UU.? Joseph Stiglitz, profesor de Economía de la Universidad de Columbia, ex presidente del Consejo de Asesores Económicos del entonces presidente Clinton, y quien ha ocupado el cargo de Economista en Jefe y Vicepresidente del Banco Mundial, ha expresado (2002: 1) en relación con el proteccionismo norteamericano:

“La globalización, manejada bien y equitativamente, puede beneficiar a todos los países. Pero bajo una globalización manejada como ésta, muchos no han ganado, y algunos de los más pobres han perdido. Así la globalización es un juego injusto, con reglas escritas por países industrializados ricos para países industrializados ricos.

No obstante, los EU consideran que ni siquiera esto es suficiente. Ellos interpretarán las reglas de acuerdo con sus intereses políticos, rompiéndolas a placer, y retando a quienes se opongan a que hagan algo al respecto. El lema de la administración Bush parece ser, ‘el comercio es bueno, pero las importaciones son malas.’” (2002: 2).

Agrega Stiglitz (2002: 3):

“... mientras predica las doctrinas del libre mercado en el extranjero, EU rescata a sus aerolíneas e incrementa los subsidios a la agricultura en casa. Incluso antes de estos aumentos, los subsidios de los países industrializados a la agricultura eran enormes, y excedían el ingreso total de Africa subsahariana.”

Según Stiglitz, EE.UU. mide con dos raseros en materia de comercio exterior, lo cual, considera, no se debe permitir y llama a los países capaces de enfrentarse a los EE.UU., especialmente a Europa, a oponerse a ello⁸.

⁸ En un sentido similar, el entonces presidente argentino, Eduardo Duhalde, criticó el programa de subsidios agrícolas de EE.UU. "... porque Estados Unidos pregona el libre cambio, pero sólo cuando le conviene, y luego se transforman en proteccionistas obscenos" (citado por Montero, 2002: 1).

Según anticipa Sarmiento (2002: 1), con estas medidas se incrementa el grado de proteccionismo a sectores específicos y, por el tamaño de la economía norteamericana, se producirán graves distorsiones en los precios de los productos agrícolas a nivel mundial, ya que se espera superproducciones antieconómicas en ese país que de seguro deprimirán el precio de esos productos a nivel internacional.

Posición del *grupo Cairns*, situación Latinoamérica y el futuro mundial de la agricultura

Es importante conocer la posición del Grupo Cairns⁹ pues Costa Rica forma parte de él y su política exterior en materia de negociaciones comerciales y agricultura se circunscribe dentro de las propuestas de ese grupo, que en América Latina es liderado por Argentina.

En este marco Argentina presentó en el 2000 ante la OMC -y con el respaldo de los 17 países que junto a ella integran el *grupo Cairns*- una propuesta tendiente a alcanzar, en el ámbito multilateral, un compromiso de eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas.

En el proyecto también figura un pedido de anulación de los créditos subsidiados a las exportaciones. El grupo que lideran Argentina y Australia destaca la necesidad de no de continuar con esas políticas por lo que insisten en la eliminación y prohibición de todas formas de subsidios a la exportación para todos los productos agrícolas.

El trabajo del *Grupo Cairns* expresa que existe una necesidad imperiosa de establecer normas comerciales más estrictas sobre los subsidios a la exportación, dadas las grandes cantidades de dinero que países como EE.UU. y la Unión Europea aún están en condiciones legales de ofrecer. En este punto cabe señalar que los subsidios a la exportación de productos industriales están prohibidos por el GATT y sólo el 25 por ciento de los 137 países de la OMC aún ponen en práctica este tipo de proteccionismo a las exportaciones agrícolas.

Esta fue la primera propuesta que el heterogéneo grupo presentó ante la OMC para la eliminación total de todas las formas de subsidios a la exportación agrícola y propuso una reducción del 50% en el primer

⁹ Durante los 50 años de actividad del GATT se constató la imposibilidad de negociar dentro de su seno la política agrícola; esto motivó que un grupo de países exportadores agrarios se reuniera en 1986 en la ciudad australiana de **Cairns** y formara una asociación para defender sus intereses, la que ha sido en gran medida responsable del cambio de política y de que el problema agrícola sea incluido en la OMC. El Grupo Cairns defiende el compromiso de liberar el comercio agrícola y orientarlo por las leyes de mercado, considerando que esa liberalización dará lugar a importantes beneficios en términos de crecimiento económico, acrecentamiento de bienestar, seguridad alimentaria y desarrollo sustentable. Sostiene también que los subsidios y las restricciones de acceso a los mercados han fomentado prácticas dañinas para la conservación del medio ambiente. El Grupo Cairns está integrado por Argentina, Australia, Brasil, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Fiji, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay, naciones que representan el 35 por ciento del comercio agrícola mundial y que, como se expresó, llevan la voz cantante en las demandas por la más estricta liberalización del comercio agroalimentario.

año del período de implementación. El documento señala la importancia de iniciar un proceso acelerado de reducción que concluiría con la eliminación total del resto de los subsidios.

En definitiva, Argentina sostiene¹⁰: Las mercaderías agropecuarias argentinas sólo cuentan con dos armas para conquistar mercados: calidad y precio. Sin embargo, a la hora de competir con países que subsidian sus productos, ambos puntos, aunque leales, pueden ser insuficientes. Es por ello que la estrategia argentina se centra en conseguir distintas alianzas que le permitan diluir, en la medida de lo posible, los efectos del proteccionismo con el que operan, fundamentalmente, la Unión Europea y los EE.UU.

Los debates sobre el comercio internacional de productos agrícolas y ganaderos son cada vez más complejos. Las resoluciones de la reunión ministerial de la OMC en Doha (Qatar)¹¹, y las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), agravan el panorama. Para encontrar las salidas adecuadas es indispensable diferenciar entre instrumentos de protección legítimos y perversos, reconociendo que las medidas ambientales y sociales correctamente aplicadas favorecen a todos, incluso al comercio agropecuario.

Las recientes discusiones sobre comercio internacional en América Latina otorgan una enorme importancia a los productos agrícolas y ganaderos. En este contexto, el sector agropecuario latinoamericano enfrenta varios desafíos, tanto frente a las negociaciones en marcha en el ALCA, como a las consecuencias de la reunión ministerial que la OMC celebró en Qatar. La discusión en lugar de simplificarse, cada vez es más compleja y confusa; unos insisten en viejos temas, mientras corren el riesgo de olvidar compromisos básicos con la calidad de vida y la alimentación.

Sin embargo, el debate no ha alcanzado el nivel que merece. Posiblemente eso se debe a que en los últimos años se ha difundido la idea que la economía latinoamericana avanza gracias a las telecomunicaciones, el petróleo o los servicios financieros. Pero en realidad es una posición equivocada: el cultivo de la tierra, la cría de ganado y demás actividades rurales, siguen teniendo una gran

¹⁰ El Dr. Jorge Campbell (www.e-campo.com, 07 de julio del 2002), negociador argentino ante la OMC y ex funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, traza en unos cuantos puntos el perfil argentino:

- La agricultura debe regirse por las mismas reglas multilaterales que el conjunto de los productos industriales.
- Argentina busca la eliminación de las salvaguardias especiales por aumento brusco de las importaciones o caída significativa en el precio, que permiten actualmente un empleo casi discrecional y sin necesidad de demostrar si hubo daño a la producción nacional.
- Mayor reducción de aranceles, con una disminución especial de aquellos que fueron fijados en niveles muy elevados.
- Modificación del actual sistema de escalonamiento arancelario que rige en la mayor parte de los países desarrollados.
- Imponer mayor disciplina en materia de ayudas al agro que distorsionan el comercio en los países desarrollados.
- Rechazo a la noción de "multifuncionalidad" como argumento para la protección de la agricultura.
- Instrumentar mayores disciplinas sobre los créditos a las exportaciones agrícolas.
- Oposición a que las preocupaciones no comerciales –sanidad, alimentación, bioseguridad o bienestar animal- sin debida justificación científica se conviertan en nuevas barreras al comercio.

¹¹ La reunión ministerial celebrada en la ciudad de Doha, Qatar, tuvo lugar del 9 al 14 de noviembre del 2001.

importancia en nuestro continente. Por un lado, ofrecen el sustento alimentario de millones de personas, generan actividades que involucran directa o indirectamente a más de 120 millones de personas. Por otro lado, siguen siendo importantes desde el punto de vista económico; es del orden del 7% del PIB regional, pero su importancia aumenta cuando se recuerda que nutren a un sector manufacturero y las exportaciones, alcanzando el orden del 20% (Gudynas y Evia, 2002: 2).

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

Bajo esas circunstancias no puede sorprender que ocurriera una fuerte transnacionalización agroalimentaria en América Latina, por la cual las empresas extranjeras se convierten en un nuevo actor de relevancia¹². Según Gudynas y Evia (2002: 2), basados en información de la CEPAL, entre las 500 empresas más grandes de América Latina, las compañías transnacionales aumentaron su participación del 27% (en 1990-92) al 43% (1998-99). El sector de alimentos y bebidas es el segundo en presencia extranjera (11% de las ventas), por detrás del automovilístico, pero por delante de las telecomunicaciones y el petróleo. Su importancia es todavía mayor si se considera las empresas de comercialización de alimentos, como Carrefour y Walmart, que también son transnacionales. Este proceso se ha dado tanto por la compra de empresas locales, como por la fusión de compañías.

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

La producción agropecuaria ha acentuado su perfil exportador, provocando que cultivos destinados a la alimentación dentro de cada país perdieran importancia, y aumentaran los rubros de exportación (especialmente oleaginosas, frutas, hortalizas y algunos productos pecuarios). Consecuentemente todo

¹² El caso de Argentina, para seguir con el ejemplo de ese país, es revelador: Nos dice Quintana (2002: 2): "En Argentina, antiguo 'granero del mundo', había un modelo que funcionaba: se integraban agricultura y ganadería, sin necesidad de agroquímicos agresivos para el fértil suelo de la pampa húmeda. Por todas partes había pequeñas empresas locales que daban valor agregado a los productos agrícolas. Pero desde los años 80 las transnacionales promueven el cultivo de soja, hasta llegar a producir 10 millones de toneladas anuales. Se introduce un paquete agroquímico con alto contenido de glifosato que contamina suelos, corrientes, espejos de agua, ganado y personas. Se rompe el modelo de integración, quiebran las empresas agroindustriales. Es el fin de la soberanía alimentaria argentina. Se abandonan 114 mil explotaciones con una superficie que puede llegar hasta 10 millones de hectáreas. Esta crisis agroalimentaria es un factor importantísimo de la crisis económica que estalla en diciembre pasado."

el sector es cada vez más sensible a los vaivenes del comercio exterior. Los precios internacionales siguen sufriendo amplias fluctuaciones, aunque se mantiene la tendencia a su deterioro, de donde el aumento de las ventas se debe a la continua ampliación de la frontera agropecuaria sobre áreas vírgenes y la intensificación de las zonas ya ocupadas.

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

Las circunstancias agropecuarias latinoamericanas también han cambiado, en especial por una diversificación de situaciones. Algunos países son importantes exportadores agropecuarios a nivel mundial, y luchan contra casi todas las medidas de protección o regulación (Argentina, Brasil, Uruguay). Otros son esencialmente importadores, y no ven con malos ojos medidas de salvaguarda para su producción o mercados internos (especialmente Venezuela y Colombia, en alguna medida México). Finalmente, una situación cada vez más común está representada por el hecho de que exportan algunos productos, pero deben importar muchos otros (varias naciones Centroamericanas, Bolivia, Perú). A pesar de esta diversidad la tendencia es preocupante: el continente en su conjunto ha aumentado sus exportaciones agroalimentarias, pero ha incrementado mucho más las importaciones de alimentos; el índice de dependencia alimentaria subió de 5.2 en 1986-88 a 11.5 en 1995-97 (Gudynas y Evia, 2002: 3).

Estas diferentes situaciones explican en parte las diferentes posiciones gubernamentales frente al comercio internacional agropecuario, y varios de los debates nacionales. Es cada vez más común la demanda de medidas de protección desde los grupos rurales más empobrecidos o endeudados, mientras los gobiernos niegan, en nombre de la liberalización, ciertos apoyos. De la misma manera, también existen varias posiciones entre las organizaciones ciudadanas; por ejemplo, en algunos casos se reclaman subsidios para proteger la producción de los campesinos, pero también hay quienes rechazan cualquier subsidio para así luchar contra la competencia europea; algunos quieren mejores regulaciones internacionales, y otros las rechazan.

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

vendiéndolos a bajísimo precio en terceros mercados y por lo tanto compitiendo deslealmente con la producción latinoamericana, mientras que simultáneamente impiden importaciones. En diferentes grados esta situación se observa sobre todo con la Unión Europea, EE.UU., Canadá y Japón.

Sea desde una postura u otra, las protecciones y subsidios que realizan los países desarrollados han ocupado el lugar central en los debates. Los países ricos gastaron en el 2000 casi mil millones de dólares por día en subsidios (361 mil millones en el año, según Gudynas y Evia, 2002: 4). A pesar de las promesas de reducirlos, en realidad han aumentado, usualmente apelando a canalizarlos bajo otros rubros. Algunos productos están fuertemente subvencionados; un claro ejemplo son los lácteos, a los que la Unión Europea brinda enormes subsidios a las exportaciones. Otros están fuertemente regulados por cuotas o restricciones sanitarias (por ejemplo, la carne vacuna). Muchas de estas medidas están justificadas en términos ambientales o sociales (como ocurre con el uso del concepto de "multifuncionalidad" expuesto por los gobiernos europeos).

Comparando todos los instrumentos disponibles, por ejemplo Argentina no tiene ningún subsidio a la exportación, ni cuotas tarifarias ni salvaguardas especiales; México y Venezuela se encuentran entre los países de la región que más usan esas medidas (por ejemplo, 293 salvaguardas en México, y 76 en Venezuela). Por su parte, la Unión Europea tiene 20 subsidios a la exportación, 87 cuotas tarifarias, y 539 salvaguardas especiales (Gudynas y Evia, 2002: 5)

Por lo tanto, varios países latinoamericanos, entre ellos Costa Rica, centraron sus baterías contra los subsidios, y especialmente contra la Unión Europea. Muchos lo han hecho desde el Grupo Cairns, cuyos principales animadores son Australia y Argentina, y varias de sus posturas reciben apoyo de otros países, incluso con apoyos explícitos de EE.UU.¹³.

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

En realidad, la resolución ministerial de Doha sobre agricultura no permite ser optimistas. Allí se sostiene que los países se comprometen a negociaciones que apuntan a "mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción

¹³ Por ejemplo, los miembros del *Grupo Cairns* prepararon sus posiciones sobre el comercio internacional en una reunión realizada en Punta del Este, Uruguay, en septiembre del 2001. La declaración oficial demandó la eliminación de los subsidios a las exportaciones y otros proteccionismos como una condición para apoyar una ronda en la OMC. La demanda, irónicamente, tuvo el respaldo personal del encargado de comercio exterior, y la secretaria de agricultura, del gobierno de EE.UU.

progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio". Ciertamente no se obtuvieron acuerdos sustanciales ni concretos; no se estableció que se anularán los criticados subsidios en un determinado plazo, ni siquiera la proporción que alcanzarán esas reducciones. El acuerdo apunta más bien a negociar las modalidades con las cuales se llevarán a cabo esas reducciones; es decir, se trata de una negociación sobre cómo se negociará en el futuro. Pero aún, la Unión Europea logró que se incluyera una frase ("...sin prejuzgar el resultado de las negociaciones..."), de modo que todo el acuerdo quedó dentro de enormes signos de interrogación.

Podría argumentarse que la sola aceptación del propósito de negociar los subsidios agrícolas ha sido una gran victoria frente a la Unión Europea, pero los plazos involucrados y la vaguedad del acuerdo no permite ningún optimismo. Los delegados oficiales de la Unión Europea no se han cansado de repetir que la protección de sus agricultores está asegurada.

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

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

El acuerdo al que se llegó el 31 de agosto de 2004 en la reunión del Consejo General de la OMC en Ginebra para relanzar las negociaciones comerciales globales no parece menos desesperanzador. Lo acordado en materia de agricultura fue celebrado tanto por países proteccionistas, especialmente Francia y EE.UU., como por líderes del Grupo Cairns, entre ellos Brasil y Argentina. Ambos bandos celebraron el "éxito". Sin embargo, los compromisos asumidos para eliminar los subsidios son preocupantemente ambiguos.

El texto acordado en Ginebra es más vago, menos ambicioso y concreto, que las posturas que defendió el "Grupo de los 20" durante el año 2003, grupo en el que destacan Brasil, Argentina y otros países latinoamericanos, conjuntamente con otras naciones como India y China, y que han sostenido posturas muy precisas reclamando la eliminación de subsidios y ayudas. A pesar de que ambas partes proclaman

el fin de los subsidios agrícolas, el texto acordado en Ginebra, al igual que en Doha, no cambia sustancialmente la situación actual, no establece plazos concretos, ni mecanismos precisos para alcanzar esas metas. De esta manera se acordó eliminar todos los subsidios a la agricultura, pero en "una fecha a ser acordada". La Unión Europea lo ha interpretado como un "compromiso marco" que no se sabe cuánto tiempo se llevará implementarlo. Así, el entonces comisionado de agricultura de la Unión Europea, Franz Fischler, sostuvo que el acuerdo preliminar para reducir los subsidios agrícolas 'no cambia nada' en términos de gasto en la UE, ya que el presupuesto agrario comunitario, salvo la parte de desarrollo rural, está fijado por los jefes de Estado hasta el año 2013. Por su parte, la Comisión Europea considera que no deberá asumir mayores compromisos, ya que "no será necesario ningún cambio porque la UE puede ofrecer a la OMC 'los créditos ya ganados' con la reforma de la política agrícola común" en junio de 2003.

Nuevamente se trata de un acuerdo para seguir "negociando lo que se va a negociar". Al parecer las historias de Doha y de Cancún se repiten. Para incrementar aún más la ambigüedad en el texto acordado por la OMC en Ginebra, se mantienen reservas, listados de productos sensibles y tratos preferenciales, que deberán ser negociados en cada caso. El temor de muchos es que los países industrializados tomen ese tiempo para reconfigurar todas sus ayudas apelando a otros canales y otras justificaciones. Se está lejos de un acuerdo sustancial con medidas concretas. En realidad el resultado más concreto de este nuevo acuerdo es la decisión de posponer la finalización de la Ronda de Doha en un año, hasta diciembre de 2005.

Es relevante considerar que los términos del debate apuntan en el mismo sentido que los borradores disponibles en el ALCA. En este caso la posición de EE.UU. es particularmente compleja, ya que ataca los subsidios europeos, y a veces respalda a varios países latinoamericanos en ese sentido, pero a la vez mantiene sus propias protecciones internas. En enero de 2002 se dieron a conocer todos los subsidios otorgados por Washington a sus granjeros, que entre 1996 y 2000 superaron los 71.529 millones de dólares, y de manera muy inequitativa, favoreciendo claramente a las grandes empresas agroindustriales, donde el 10% de las granjas más grandes se llevaron más del 60% de las asistencias (Gudynas y Evia, 2002: 7).

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

En ese sentido es importante preguntar: ¿es incorrecto proteger a los agricultores? ¿Es censurable atacar aquellas medidas que permiten a la gente vivir en el campo, y tener desde allí acceso a una vida decente?

Bajo algunas circunstancias los subsidios poseen elementos positivos, como asistir a campesinos que enfrentan desastres naturales o promover una reconversión ecológica. Sin embargo, nadie puede negar que la mayor parte de los subsidios a las exportaciones, cuotas, y buena parte de los subsidios y ayuda interna dedicados a la agricultura por los países desarrollados inciden negativamente en las posibilidades de desarrollo de América Latina. También es cierto que muchos de esos subsidios y apoyos hacen que sean viables prácticas agropecuarias de alto impacto ambiental, que afectan negativamente la eficiencia del sistema global de producción de alimentos (en sus planos económico, social y ambiental). Ese tipo de subsidios son llamados perversos, y sus intervenciones deben ser eliminadas, tanto en los países desarrollados como en América Latina. Como otra cara de la moneda, los subsidios legítimos apuntan a metas ambientales y sociales.

En estos casos, la referencia para las respuestas adecuadas se encuentra en las metas referidas a la calidad de vida de las personas y la calidad ambiental. En consecuencia, es posible defender aquellos subsidios que permitan sacar a los campesinos de la pobreza, garantizar la seguridad alimentaria o proteger el ambiente; pero deben ser atacadas las medidas que invocan esas metas pero no son efectivas en lograrlas, y en realidad responden de manera exclusiva a intereses económicos. Por eso, la comunidad internacional debe entender que los subsidios agrícolas indiscriminados deben ser eliminados, acordando normas y regulaciones transparentes, que permitan proteger en forma responsable a las personas y a su ambiente.

CONCLUSIONES

- En el mercado mundial actual existen distorsiones que obedecen, entre otras causas, a subsidios internos a la producción agropecuaria.
- Mientras los principales países desarrollados no modifiquen sus prácticas proteccionistas y de subsidios en materia agrícola, no es conveniente para los países pobres abrir incondicionalmente sus mercados de productos agrícolas.
- Algunos subsidios agrícolas se pueden considerar legítimos, dada su finalidad y efectos, por lo que pueden ser usados por los países pobres para perseguir fines de equidad y desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

Altenburg Tilman *et al.* *El desarrollo económico de Costa Rica. Desarrollo agroindustrial autocentrado como alternativa.* San José: Editorial DEI, 1990.

Agrodigital.com, "Críticas al nuevo Farm Bill norteamericano", 06 de mayo del 2002.

Araya, Pablo *et al.*, comp. *El desarrollo sostenible, un desafío a la política económica agroalimentaria.* San José: Editorial DEI, 1995.

- Barquero, Marvin. "Agricultura pierde relevancia." En *La Nación*, http://www.nacion.com/n_ee/2003/mayo/19/economia2.html#1894758
- Cordeu, José Luis. *El papel de los productos básicos agrícolas en América Latina y el Caribe*. Monografía presentada en la Regional Round Table Meeting on Commodity Development in Latin America and the Caribbean Region, Ciudad de Guatemala, 14 al 17 de agosto del 2000.
- FAO. *Costa Rica hacia la seguridad alimentaria sostenible*. San José: 1996.
- FAO. Comunicado de prensa 99/76: la FAO advierte del peligro que representan los subsidios a la agricultura y el proteccionismo en los países desarrollados. En www.fao.org/ur/, 1999.
- Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente y otras organizaciones. "Sectores sociales demandan participación y solicitan respuestas sobre el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos". En <http://www.tlcinfopublica.tk/>, San José: 16 de diciembre del 2002.
- Fritscher Mundt, Magda. "La agricultura en transición: el caso de los subsidios en los países desarrollados (Unión Europea y Estados Unidos)". En www.unam.mx, consulta hecha el día 30 de mayo del 2002.
- García Soto, Ronald. *El dinero en las finanzas internacionales. Introducción a la Teoría Monetaria. Segunda Parte*. Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José: 1991.
- Glickman, Dan. "Nuevas orientaciones del Farm Bill". En www.agrodigital.com, 18 de mayo del 2002.
- Gobierno de Costa Rica. "El examen de la política comercial de Costa Rica en la Organización Mundial del Comercio. Segundo Informe". En www.comex.go.cr, 9 de abril del 2001.
- Gómez Oliver, Luis. "Nuevas orientaciones de la política agrícola en América Latina." En www.fao.org/Regional/Lamerica, s.f.
- Gudynas, Eduardo y Evia, Gerardo. "Comercio internacional y agropecuaria latinoamericana: temas recurrentes, objetivos olvidados." En *Revista Tercer Mundo Económico*. Montevideo: marzo, 2002.
- Lacki, Polan. "Rentabilidad en la agricultura ¿con más subsidios o con más profesionalismo?" En www.infoagro.com, 2002.
- Mladinic Alonso, Carlos. "La agricultura en el camino de la globalización". En www.iicanet.org/comuniica/n_5/espanol/ed_mladi.html.
- Ministerio de Comercio Exterior. *Costa Rica y la nueva ronda de negociaciones comerciales de la Organización Mundial del Comercio: en busca de las mejores reglas para la defensa de los intereses nacionales*. San José: octubre de 1999.
- Mira, Cristian. "Afecta a Argentina la ley agrícola de EE.UU.". En www.e-campo.com, 03 de mayo del 2002.
- Montero, Carlos. "Efecto en América Latina de nuevos subsidios al agro de EEUU". Artículo escrito para *Radio Nederland*, 29 de mayo, 2002.
- Núñez Chaves, María Elena. *Proyecto de ley para declarar emergencia nacional la actividad agrícola*. San José: 2002.
- Ocampo, Fernando. "El examen de la política comercial de Costa Rica en la Organización Mundial del Comercio". En www.comex.go.cr, s.f.
- Perspectiva Ciudadana.com*. Edición 19, de 26 de enero del 2002.
- Pomareda Benel, Carlos. *Propuesta de estrategia para el desarrollo de la agricultura de Costa Rica: Horizonte 2010*. San José: documento elaborado para la FAO, 1996.
- Quintana, Víctor. "El Imperio contra la agricultura". En www.rebellion.org/economia/agricultura240402.htm, 24 de abril del 2002.

- Rojas, José Enrique. "OMC impulsa tema agrícola". En larepublica.net/ediciones/2002/Abril/09/economia/noticia4.shtml, 09 de abril del 2002.
- Sarmiento, Álvaro. "El Senado norteamericano aprueba más subsidios agrícolas." En Periódico *Moneda*. Ciudad de Guatemala, lunes 13 al viernes 17 de mayo, 2002.
- Schumacher Jr., August. "El futuro del comercio agrícola". En *Perspectivas Económicas*. Publicación electrónica de USIS, vol. 4, No. 2, mayo de 1999.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria, Área de Política Agropecuaria y Rural. *Políticas para el sector agropecuario costarricense 2002-2006*. San José: setiembre del 2002.
- Seoane Flores, Alfredo. *Agricultura y medio ambiente en las negociaciones comerciales mundiales*. Monografía, s.f.
- Sequeira Rodríguez, Alicia. "El concepto de globalización". *Reflexiones*. No. 78, junio de 2001.
- Stern, Nicholas. "Hora de pasar del dicho al hecho". *Summa*. Julio, 2002.
- Stiglitz, Joseph. "Proteccionismo Made in USA". *Semanario Confidencial*. Año 6, No. 288, del 05 al 11 de mayo, 2002.
- Trejos Rafael y otros. *Más que alimentos en la mesa: la real contribución de la agricultura a la economía*. San José: IICA. Dirección de Planeamiento Estratégico y Modernización Institucional y Área de Comercio y Agronegocios, 2004.
- Villalobos Arias, Carlos. *Proyecto de ley de incentivos para la pequeña y mediana producción agropecuaria y agroindustrial*. San José: 1999.
- www.agrodigital.com, "Brasil denunciará a EEUU y la UE por sus ayudas a la soja y al azúcar", 12 de abril del 2002.
- www.agrodigital.com, "Brasil critica las ayudas norteamericanas a la agricultura", 18 de enero del 2002.
- www.agrodigital.com, "Brasil quiere llevar a EEUU y a la UE ante la OMC por las ayudas agrarias", 28 de febrero del 2002.
- www.agrositio.com, "La UE se niega a discutir la eliminación de los subsidios agrícolas", 30 de mayo del 2002.
- www.e-campo.com, "El grupo Cairns y la necesidad de eliminar los subsidios a la exportación agrícola". 07 de julio del 2000.
- www.elpanamaamericano.com.pa/archive/04012002/finance08.shtml.
- www.nacion.com, "Síntesis económica. Reclamo a EE.UU.", 16 de julio del 2002.