



CARNEGIE ENDOWMENT
for International Peace

POLICY OUTLOOK

COMERCIO, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

Número 2

Septiembre 2002

La reforma del comercio mundial en la agricultura: La perspectiva de un país en desarrollo

Shishir Priyadarshi

RESUMEN

Más de siete años después de que los miembros de la Organización Mundial del Comercio firmaran el importante Acuerdo sobre la Agricultura (AOA, por sus siglas en inglés), las ventajas y desventajas de ese convenio están apareciendo en toda su complejidad. Para los países en desarrollo que dependen de la exportación agrícola, el Acuerdo sobre la Agricultura no ha tenido éxito en la apertura de mercados a países industrializados. De importancia crucial ha sido que los agricultores de bajos ingresos y pocos recursos, en los países pobres y vulnerables, continúan sufriendo por falta de fuentes de alimentación adecuadas y seguras, mientras tienen que luchar contra los aumentos súbitos de las importaciones y otras fuerzas de competencia mundial.

En la nueva ronda de negociaciones sobre la agricultura, cuyo mandato se vio reforzado por la Declaración Ministerial Doha de noviembre del 2001, se dio a la OMC y sus miembros la oportunidad de rectificar estos desequilibrios. Un nuevo acuerdo debe otorgar a los países en desarrollo la flexibilidad de adoptar políticas nacionales que estén destinadas a mejorar la producción nacional y proteger el sustento de las personas pobres que viven en zonas rurales. Una manera de hacer esto sería a través de la "casilla de desarrollo", cuyas disposiciones permitirían a los países en desarrollo apoyar la producción de cosechas de alimentos comunes de primera necesidad y tomar medidas para contrarrestar el súbito aumento de importaciones. Un nuevo acuerdo también ayudaría a disminuir los altos niveles de apoyo nacional que se proporcionan en países ricos, que disminuyen los precios mundiales de alimentos y socavan los esfuerzos de los agricultores de países en desarrollo.

Al firmar, en 1994, el Acuerdo sobre la Agricultura (AOA, por sus siglas en inglés), los países que pertenecen a la Organización Mundial del Comercio (OMC) se comprometieron por primera vez a un sistema de intercambio

agrícola orientado a una economía de mercado a través de reducciones significativas de subsidios de exportación, apoyo nacional e impuestos a la importación. En ese tiempo, los expertos predijeron que una reducción de los

distorsionados precios de los subsidios fomentaría el comercio agrícola mundial, estabilizaría los precios de las mercaderías y beneficiaría a los países en desarrollo.

Ha transcurrido más de siete años desde que el AOA se puso en práctica, tiempo suficiente para evaluar sus consecuencias. Se puede decir que el acuerdo no ha tenido los resultados esperados para muchos de sus signatarios, en particular países en desarrollo que deseaban exportar productos agrícolas a países industrializados. Un estudio que se publicó en julio del 2001 por Dimitris Diakosavvas, miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), concluyó que no hubo ningún incremento significativo en el acceso al mercado de productos agrícolas en los países miembros de la OCDE.

El AOA ha suscitado un descontento general dentro de todas las categorías de países en desarrollo: los exportadores agrícolas, los importadores de alimentos, los exportadores de un solo tipo de mercadería, principalmente economías agrícolas y pequeños países insulares en desarrollo. Agrava el problema del acceso al mercado el hecho de que muchos países en desarrollo han experimentado aumentos súbitos de importaciones desde la reducción o eliminación de barreras nacionales al comercio. Esto ha causado daño principalmente a los países más

pobres, cuyos ingresos bajos o agriculturas de pocos recursos sufren por la ausencia de fuentes de alimentación adecuadas y seguras.

Este artículo sostiene la necesidad de dos cambios en las reglas del actual AOA. Primero, las disposiciones de un nuevo acuerdo deben proporcionar la flexibilidad que se requiere para permitir la mejora de la producción nacional y la protección del sustento de los ciudadanos más pobres en los países en desarrollo. En especial, las reglas deben permitir que dichos países promuevan la producción nacional y la distribución de la cosecha de “alimentos seguros”, aquellos que son alimentos comunes de primera necesidad o que son la fuente principal de ingreso para agricultores de bajos ingresos o de pocos recursos. Segundo, los países industrializados deben mantener su promesa de abrir sus mercados. Las restricciones para-arancelarias, en su mayoría subsidios nacionales o estándares de seguridad alimentaria, no se deben usar para proteger a las economías ricas de las importaciones de los países en desarrollo.

El logro de estos dos objetivos requerirá que países industrializados estén de acuerdo en seguir los siguientes tres pasos. Primero, deben de ponerse de acuerdo en una interpretación del lenguaje en cuanto al tratamiento especial y diferencial que permitiría a países en desarrollo tomar

ACERCA DEL AUTOR

Shishir Priyadarshi forma parte de la División de Desarrollo e Investigación Económica de la Organización Mundial del Comercio en Ginebra. Es responsable por el trabajo del Comité de Comercio y Desarrollo de la OMC, incluyendo el trabajo que resultó de la Agenda de Desarrollo Doha sobre la transferencia de tecnología y el tratamiento especial y diferencial. Hasta hace poco formó parte del South Centre, una organización intergubernamental de países en desarrollo con base en Ginebra.

Habiendo trabajado para el gobierno de la India por casi veinte años, el Sr. Priyadarshi tiene mucha experiencia en acuerdos de la OMC, especialmente desde el punto de vista del desarrollo.

Los puntos de vista que se expresan en este artículo son los del autor y no reflejan de manera alguna los puntos de vista del South Centre, donde el autor trabajaba cuando escribió el artículo, o de la Organización Mundial del Comercio, donde actualmente trabaja. El artículo se basa principalmente en un ensayo de la “casilla de desarrollo” escrito por el autor y Duncan Green, de Catholic Agency for Overseas Development.

medidas apropiadas con respecto a políticas nacionales. En la actualidad se encuentran disponibles recursos de asistencia técnica y capacitación a través de la OMC que los países en desarrollo pueden usar para idear políticas consistentes con las reglas de la OMC.

Segundo, los países industrializados deben reducir su excesivo apoyo a los productos internos, que distorsiona los mercados mundiales y causa daño a los agricultores pobres. También deben reducir aranceles aduaneros altos en las mercaderías que producen los países en desarrollo y dejar de usar estándares sanitarios y fitosanitarios y otros obstáculos no comerciales para limitar el acceso al mercado.

Tercero, los países industrializados deben mejorar el acceso al mercado de pequeños exportadores de una única mercadería que son importadores netos de alimentos y compensarlos de otra manera en el caso de que sus relaciones de comercio preferencial se vean afectadas.

Estos pasos son posibles bajo la Declaración Ministerial Doha de la OMC, que dio instrucciones a los negociadores agrícolas de dar mayor consideración a las necesidades de los países en desarrollo, y las directrices del Artículo 20 del AOA, que instruyó a los negociadores a tomar en cuenta “las preocupaciones no comerciales y el tratamiento especial y diferencial a los países en desarrollo miembros”.

Se debe poner énfasis en que para alcanzar estas metas, incluyendo la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, los países en desarrollo necesitan tomar medidas de reformas correctivas para superar sus deficiencias de abastecimiento. Claramente, una reforma requiere cambios de política a nivel de países industrializados y de países en desarrollo. Sin embargo, este artículo se concentra más en temas amplios del programa que se necesitan tratar,

principalmente por los países industrializados, en vista de las medidas intensificadas con un tratamiento especial y diferencial que los países en desarrollo han planteado para una “casilla para el desarrollo” en el AOA.

Antecedentes

Hasta 1995, las reglas del comercio mundial tuvieron muy poca influencia en el comercio de productos agrícolas. En general, los países podían usar subsidios que distorsionaban el mercado interno y de exportaciones, sin tomar en cuenta su impacto. Como parte de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), los países acordaron negociar compromisos para reducir los subsidios a las exportaciones, dar apoyo a los productos nacionales y derechos arancelarios a los productos agrícolas. En abril de 1994, más de 100 países se reunieron en Marrakech para firmar el convenio que creó la OMC y para apoyar el AOA, incluyendo finalmente la agricultura como parte del sistema mundial de comercio.

El AOA comprometió a los miembros de la OMC a reducir subsidios a las exportaciones y apoyo nacional que distorsiona el comercio. Las partes negociaron “tarifas límites” o topes para los aranceles aduaneros, y se esperaba que convirtieran los aranceles no aduaneros en aranceles aduaneros, un proceso que se conoce como la “conversión a aranceles aduaneros.” Debido a que algunos de los nuevos aranceles aduaneros hicieron imposible el comercio, los países acordaron un sistema de cuotas de aranceles aduaneros para mantener los niveles existentes de importaciones y proporcionar un acceso mínimo a mercados mundiales.

**CUOTAS DE ARANCELES
ADUANEROS POR PAÍSES**

(número de productos)

<i>Australia</i>2	<i>México</i>11
<i>Barbados</i>36	<i>Marruecos</i>16
<i>Brazzil</i>2	<i>Nueva Zelandia</i>3
<i>Bulgaria</i>73	<i>Nicaragua</i>9
<i>Canadá</i>21	<i>Noruega</i>232
<i>Colombia</i>67	<i>Panamá</i>19
<i>Costa Rica</i>27	<i>Filipinas</i>14
<i>República Checa</i>24	<i>Polonia</i>109
<i>República Dominicana</i> ...8	<i>Rumanía</i>12
<i>Ecuador</i>14	<i>República Eslovaca</i> ...24
<i>El Salvador</i>11	<i>Eslovanía</i>20
<i>Miembros de la UE</i> ...87	<i>África del Sur</i>53
<i>Guatemala</i>22	<i>Corea del Sur</i>67
<i>Hungría</i>70	<i>Suiza</i>28
<i>Islandia</i>90	<i>Tailandia</i>23
<i>Indonesia</i>2	<i>Túnez</i>13
<i>Israel</i>12	<i>Estados Unidos</i>54
<i>Japón</i>20	<i>Venezuela</i>61
<i>Latvia</i>4	
<i>Malasia</i>19	<i>Fuente: OMC</i>

**SALVAGUARDIAS PARA PRODUCTOS
AGRÍCOLAS DE ACUERDO A PAÍSES**

(número de productos)

<i>Australia</i>10	<i>Marruecos</i>374
<i>Barbados</i>37	<i>Namibia</i>166
<i>Botsuana</i>161	<i>Nueva Zelandia</i>4
<i>Bulgaria</i>21	<i>Nicaragua</i>21
<i>Canadá</i>150	<i>Noruega</i>581
<i>Colombia</i>56	<i>Panamá</i>6
<i>Costa Rica</i>87	<i>Filipinas</i>118
<i>República Checa</i>236	<i>Polonia</i>144
<i>Ecuador</i>7	<i>Rumanía</i>175
<i>El Salvador</i>84	<i>República Eslovaca</i> ...114
<i>Miembros de la UE</i> ...539	<i>África del Sur</i>166
<i>Guatemala</i>107	<i>Corea del Sur</i>111
<i>Hungría</i>117	<i>Suazilandia</i>166
<i>Islandia</i>462	<i>Suiza y Liechtesteim</i> ..961
<i>Indonesia</i>13	<i>Tailandia</i>52
<i>Israel</i>41	<i>Túnez</i>32
<i>Japón</i>121	<i>Estados Unidos</i>189
<i>Malasia</i>72	<i>Uruguay</i>2
<i>México</i>293	<i>Venezuela</i>76

Fuente: OMC

Actualmente, 38 miembros de la OMC han negociado cuotas sobre un total de 1.379 productos (ver recuadro anterior). De estos productos, 562 las incrementarán, 812 las mantendrán sin cambio alguno, y 5 las reducirán durante el período de implementación.

Además de las cuotas, algunos miembros de la OMC disfrutaban de ciertas “salvaguardias” creadas para proporcionar protección temporal del comercio. En general, se pueden desencadenar automáticamente impuestos más altos sobre los productos importados si los volúmenes de las importaciones aumentan o si los precios caen bajo cierto nivel. Bajo los términos del acuerdo, no es necesario que una parte demuestre que los cambios en volumen o precio causen “daño serio” a la industria nacional afectada para implementar medidas de seguridad. Treinta y nueve miembros de la OMC, principalmente países industrializados, tienen el derecho de usar medidas de

seguridad en un total de 6,072 productos agrícolas (ver recuadro anterior).

Finalmente, con ciertas contingencias, incluyendo compromisos para reducir pagos, se les permitieron a los miembros de la OMC continuar proporcionando apoyo nacional a los productores agrícolas. Los subsidios que se creyeron que distorsionaban el mercado se agruparon en una “casilla ámbar” y los miembros se comprometieron a reducir el valor total de estos subsidios a través del tiempo (ver recuadro abajo). Una “casilla verde” se consideraba que distorsionaba en forma mínima el comercio incluyendo pagos por apoyo indirecto de ingreso para agricultores, investigación y la implementación de programas medioambientales dirigidos por el gobierno. No se puso límite en los subsidios que se proporcionaban bajo esta categoría. Finalmente, los subsidios de la “casilla azul”, ligados a programas de producción limitada se permitieron a los países que los usaron en el pasado,

incluyendo a los miembros de la Unión Europea e Islandia, Japón, Noruega, la República Eslovaca, Eslovenia y los Estados Unidos.

PAÍSES PERTENECIENTES A LA CASILLA ÁMBAR

Argentina	México
Australia	Marruecos
Brasil	Nueva Zelanda
Bulgaria	Noruega
Canadá	Nueva Guinea Papúa
Colombia	Polonia
Costa Rica	República Eslovaca
Chipre	Eslovenia
República Checa	África del Sur
Miembros de la UE	Corea del Sur
Hungría	Suiza y Liechtenstein
Islandia	Tailandia
Israel	Túnez
Japón	Estados Unidos
Jordania	Venezuela

Fuente: OMC

Además de definir reglas sobre aranceles aduaneros, garantías y subsidios, el AOA tuvo como intención “tomar completamente en cuenta las necesidades particulares y las condiciones de los miembros de los países en desarrollo proporcionando una mejora de oportunidades y términos de acceso a los productos agrícolas” en los mercados industriales. También determinó que la protección del medio ambiente y el tratamiento especial y diferencial son partes integrales del éxito del acuerdo. A pesar de que no enfatiza suficientemente la seguridad alimentaria, el AOA presentó el concepto —entonces profundamente arraigado en la cultura de un gran número de países en desarrollo— en el debate más amplio. Luego, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 se definió la seguridad alimentaria como lo siguiente:

La seguridad alimentaria, [se alcanza] a niveles individual, familiar, nacional, regional y mundial, cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficientes alimentos,

seguros y nutritivos para alcanzar sus necesidades dietéticas y sus preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana.

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, los líderes de 186 países comprometieron a sus gobiernos a reducir en la mitad el número de personas desnutridas en el mundo para el año 2015. Sin embargo, las últimas proyecciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), sugieren que posiblemente el progreso actual sea menor a esa cifra, con 580 millones de personas todavía desnutridas en el año 2015, en vez de la cifra meta de 400 millones.

Para resumir, el AOA fue un acuerdo ambicioso y complicado que representó una “cuota inicial” en futuras liberalizaciones. Para asegurar un progreso continuo, los miembros de la OMC se comprometieron, bajo el Artículo 20 a negociar más reducciones en aranceles aduaneros y subsidios, pidiendo a los negociadores que tomen en cuenta sus experiencias en implementar el acuerdo, las preocupaciones no comerciales esbozadas anteriormente, y un tratamiento especial y diferencial.

Crítica al Acuerdo sobre la Agricultura

La experiencia de implementar el AOA ha revelado siete deficiencias básicas en sus disposiciones. La primera deficiencia se relaciona con irregularidades en el *diseño y aplicación*. El AOA se diseñó con la idea de la agricultura en países industrializados, institucionalizando la producción y las prácticas que distorsionaban el comercio usadas por los países más poderosos. Actualmente estos países disfrutaban de privilegios únicos dentro de los miembros de la OMC, en el sentido de que el AOA les otorga derechos legales para continuar distorsionando los mercados agrícolas.

Gracias en parte a las exenciones de las casillas azul y verde, en la práctica no hay límite a cuánto apoyo interno pueden proporcionar los países ricos, y —a pesar de compromisos para reducir el apoyo— los pagos siguen siendo muy altos.

De acuerdo a la OCDE, los subsidios a los productores en los países miembros de la OCDE componen el 40 por ciento del ingreso de las granjas en 1999, el mismo porcentaje que a mediados de la década de los años ochenta. En Japón, Noruega, Corea del Sur y Suiza, esta cifra fue más del 66 por ciento. El apoyo total de la OCDE para la agricultura en 1999 fue de US\$360 miles de millones, 90 por ciento de los cuales se realizó en la Unión Europea, Japón y los Estados Unidos. En comparación, las exportaciones agrícolas de países en desarrollo que reportó la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo sumó US\$170 miles de millones y la FAO calculó que costaría US\$180 miles de millones proporcionar la inversión que se necesita para reducir en la mitad el número de personas desnutridas en el mundo para el año 2015.

La segunda deficiencia se relaciona con *el fracaso del AOA en reconocer las diferencias fundamentales entre el papel de la agricultura en economías en desarrollo y economías industrializadas*. La agricultura es una forma de vida para muchas personas en muchos países en desarrollo. De acuerdo a la FAO, la agricultura sigue siendo una fuente importante de divisas para los países en desarrollo, representando, entre 1995 y 1997, el 27.3 por ciento de la exportación de mercadería en países en desarrollo y el 34 por ciento de la exportación de mercadería en países incluso menos desarrollados,

En contraste, la agricultura significó solamente el 8.3 por ciento de exportaciones de países industrializados durante el mismo período. Más aún, dada

la gran proporción de gastos familiares que se disponen para alimentos, aun pequeños cambios en el empleo de la agricultura o de los precios, pueden tener efectos socioeconómicos importantes en países en desarrollo. Por lo tanto, la meta de programas agrícolas de gobierno en la mayoría de países en desarrollo es aumentar la productividad agrícola. En contraste, la meta principal de esos programas en países industrializados parece ser la paridad en el ingreso entre la pequeña proporción de la mano de obra en la agricultura y en la industria.

La tercera deficiencia se refiere *al fracaso en solucionar apropiadamente la demanda de producción de alimentos en países en desarrollo*. Debido al aumento esperado de la población e ingreso, casi todo el aumento en demanda mundial de alimentos durante las siguientes décadas vendrá de países en desarrollo. Dado el papel que tiene la agricultura en muchos de estos países, la mayor parte de los alimentos que se requieren para llenar las necesidades se deberán producir localmente, dentro del país. A pesar de estas tendencias, el AOA no diferencia entre el apoyo que se usó para fomentar las exportaciones y el apoyo usado para aumentar la producción en mercados nacionales que están creciendo.

La cuarta deficiencia se refiere al hecho de que *no hay un compromiso serio al concepto de seguridad alimentaria*. Las cifras más recientes de la FAO muestran que 792 millones de personas de países en desarrollo están en la actualidad desnutridas. En las palabras de *El estado de los alimentos y la agricultura 2000* de la FAO:

A pesar del progreso logrado, durante la década de 1990 una de cada cinco personas en los países en desarrollo, comió menos de la cantidad mínima necesaria para llevar a cabo las funciones metabólicas, de trabajo y otras. Mundialmente, hay todavía más de 150 millones de niños menores de cinco años, con bajo peso; más de 200

millones —más de uno de cada cuatro— tiene baja estatura. Estas condiciones están asociadas con aproximadamente la mitad de las 12 millones de muertes anuales de niños menores de cinco años y, parte de los sobrevivientes más afectados se asocian con retardo físico y mental.

A pesar de que hay referencias a la “seguridad de los alimentos”, tanto en el preámbulo como en el Anexo 2 del Acuerdo (la casilla verde) del AOA, no hay ningún intento para definir el término o establecer medidas específicas que podrían permitir a países en desarrollo abordar sus preocupaciones de seguridad alimentaria. Además de la excepción muy específica del Anexo 5, el AOA no distingue entre alimentos comunes de primera necesidad, que se necesitan para la seguridad alimentaria y otros cultivos. Dada la importancia de la agricultura para el sustento de las personas más pobres del mundo, esta omisión es seria. Bajo esta luz, y los compromisos de la comunidad internacional en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, la seguridad sobre alimentos debió haber sido resaltada en forma más explícita e importante en el AOA.

La quinta deficiencia se refiere a *la falta de flexibilidad para corregir anomalías en la estructura de los aranceles aduaneros, particularmente los relacionados a alimentos comunes de primera necesidad*. Al firmar el AOA, varios países en desarrollo limitaron los aranceles aduaneros de productos importantes y delicados de primera necesidad a niveles muy bajos. Estos compromisos de carácter obligatorio, han incrementado la vulnerabilidad de sus agricultores a la caída mundial de precios de mercaderías, una situación agravada por el hecho de que no recibieron el derecho de usar medidas de resguardo de emergencia. Corregir estos problemas, especialmente para cosechas de seguridad alimentaria, como trigo y arroz, y otros

productos importantes para la exportación a países industrializados, representarán costos enormes porque los países industrializados demandarán concesiones adicionales en las nuevas negociaciones.

La sexta deficiencia trata del *escaso reconocimiento al posible impacto del súbito aumento de las importaciones*. El AOA no reconoce el impacto de las importaciones baratas en agricultores de pocos ingresos o pobres recursos y falla en responder la pregunta crucial de cómo enfrentar las amenazas a pequeños agricultores cuando el sector agricultura se liberalizó. De acuerdo a la FAO, la experiencia de la Ronda Uruguay del GATT ya demuestra que, después de la liberalización del comercio, las importaciones agrícolas en países en desarrollo han aumentado más rápidamente que las exportaciones, ocasionando súbitos aumentos de importaciones y un deterioro del comercio agrícola neto.

Las reglas y procedimientos deben de tener en cuenta, y permitir a los gobiernos compensar esta reacción asimétrica a la liberalización del comercio. Sin embargo, las disposiciones actuales fallan en hacerlo. Pocos países en desarrollo tienen los recursos o la capacidad institucional para aplicar las medidas del acuerdo general de protección. Sólo 21 países en desarrollo son elegibles para las disposiciones de salvaguardía especial del AOA, y sólo en un rango limitado de líneas de productos; esto debido a que sólo aquellos países en desarrollo que optan por los aranceles aduaneros establecidos detalladamente, en lugar de obligaciones generales con un tope, son elegibles para estas disposiciones.

La séptima deficiencia es la referente a *la inefectiva implementación de la decisión Marrakeh*. La Decisión Ministerial Marrakech de 1994 tenía como propósito proteger a los países en desarrollo que importaban alimentos, de alzas en los precios causadas por el AOA.

Sin embargo, los precios subieron, pero los miembros de los países industrializados se negaron a poner en práctica la decisión. Las propuestas para una reforma incluyeron la creación de un fondo, administrado por la FAO, del que se podía disponer para cubrir las subidas de los precios, y una forma automática de hacer que el fondo evite las presiones políticas que marcaron la implementación de la decisión desde 1996.

Bajo los términos del Artículo 20, los miembros de la OMC empezaron las negociaciones agrícolas a fines de 1999. Durante la primera fase, los países hicieron ejercicios de preparación de propuestas. Entre enero del 2000 y marzo del 2001, se llevaron a cabo seis reuniones de negociaciones, en las que se tomaron en cuenta las propuestas de 45 países y 3 documentos técnicos. La segunda fase de negociaciones incluyeron propuestas basadas en temas específicos. Varios de los países en desarrollo argumentaron que la seguridad alimentaria es un factor tan crítico como la seguridad nacional y trataron de relacionarlo con el Artículo XXI del GATT, que establece que los temas de seguridad nacional pueden estar exentos de las reglas de la OMC. Estos países expresan que la falta crónica de alimentos seguros y la dependencia en alimentos importados pone en peligro la seguridad nacional debilitando la soberanía, amenazando la salud pública e incitando el desorden. Han usado estos argumentos para tener una oportunidad de presionar para conseguir la exención de las cosechas de alimentos seguros de las disciplinas del nuevo acuerdo.

La cuarta OMC ministerial, que se llevó a cabo en Doha, Katar, en noviembre del 2001, dio instrucciones más específicas en cuanto a las negociaciones sobre agricultura. Añadiendo al trabajo completado, instruye a los negociadores a mejorar sustancialmente el acceso al

mercado de productos agrícolas, reduce sustancialmente la distorsión al comercio del apoyo doméstico, y reduce, con la intención de eliminar, toda forma de subsidios a la exportación. De igual importancia, las negociaciones agrícolas han sido organizadas en una “sola operación”, un concepto que vincula todas las distintas negociaciones en un solo acuerdo negociado.

La casilla de desarrollo: una propuesta

En junio del 2000, en una presentación al Comité de Agricultura de la OMC, los siguientes once países: Cuba, la República Dominicana, El Salvador, Haití, Honduras, Kenia, Nicaragua, Pakistán, Sri Lanka, Uganda y Zimbabue, sugirieron la creación de una “casilla de desarrollo” como solución a algunos de los problemas asociados con la seguridad alimentaria. Las estipulaciones de la casilla de desarrollo están diseñadas para proveer a países en desarrollo de la flexibilidad que necesitan para expandir la producción doméstica al consumo doméstico y tomar otras medidas necesarias para proteger el sustento de sus agricultores.

Dada la extensa confusión sobre términos como seguridad alimentaria, y tratamiento especial y diferencial, es importante señalar claramente los objetivos que se buscan con la casilla de desarrollo. De manera general, el esfuerzo busca sugerir disposiciones que por lo menos no distorsionen el mercado y que a la vez proporcionen a los países en desarrollo de la flexibilidad que necesitan para buscar programas destinados a reducir la pobreza y alcanzar un desarrollo sostenible. Esto lleva a tres amplios parámetros.

Primero, *esta propuesta sólo se aplica a países en desarrollo*. Dada las diferencias fundamentales en los tipos de agricultura que se practican y el papel que tiene la agricultura en países en desarrollo y países

industrializados, hay una razón clara para crear una casilla de desarrollo cuyas disposiciones se aplicarían sólo a países en desarrollo. Los argumentos ofrecidos por los países industrializados acerca de la “funcionalidad múltiple” —la noción de que el gobierno apoya la agricultura sirve muchos propósitos además de mantener los precios de los alimentos bajos— pueden tener mérito, pero no se deben confundir o combinar con los problemas de los pueblos rurales y pobres en países en desarrollo.

Por esta razón, los defensores de esta propuesta la llamaron “casilla de desarrollo” en vez de “casilla de seguridad alimentaria”, que pudo haberse interpretado de manera que incluyera también las preocupaciones de los países industrializados. Como comentamos anteriormente, las personas más pobres del mundo no pueden cubrir sus más básicas necesidades nutricionales, y es importante que estas preocupaciones se estudien apropiadamente en las negociaciones.

El segundo objetivo subyacente es que incluso *dentro de los países en desarrollo, el enfoque de las propuestas es en agricultores de bajos ingresos o de pocos recursos*. La clave de la reducción de la pobreza y el desarrollo rural es defender y mejorar el sustento de estos agricultores. Es cierto que a veces es difícil distinguir claramente entre agricultores exitosos y aquellos que están en desventaja. Dicho esto, las reformas al acceso del mercado deben enfocarse en las cosechas producidas por agricultores de bajos ingresos o de pocos recursos, y la flexibilidad para el apoyo nacional de estos agricultores deben ser consistentes con el Artículo 6.2 del AOA y ofrecer un paso adelante para asegurar que el tratamiento especial y diferencial del AOA beneficie a los pobres.

Este enfoque también debe disipar temores de que se puedan abusar de las medidas para el tratamiento especial y diferencial para ayudar aun más los intereses de los *lobbies* del sector de agro-negocios en los países en desarrollo, a pesar de que esto ha sucedido muy raramente. A pesar de que distinguir de esta manera entre diferentes tipos de productores puede acarrear una carga administrativa, es importante dar a los gobiernos la flexibilidad dentro de las reglas de la OMC para equilibrar por sí mismos los costos y beneficios de apoyar a los pequeños productores como parte de las estrategias para la reducción de la pobreza.

El tercer *objetivo principal de la casilla de desarrollo es asegurar la seguridad alimentaria*. Esta propuesta se enfoca en el término “cosechas de seguridad alimentaria”, que define como productos de cosechas y ganadería los productos de primera necesidad en países en desarrollo o la fuente principal de sustento para agricultores de bajos ingresos o pocos recursos.

En base a estas metas generales, la casilla de desarrollo intenta:

- proteger a los agricultores de bajos ingresos o pocos recursos, que frecuentemente están ocupados con la agricultura de subsistencia de cosechas de seguridad alimentaria, de súbitos aumentos de importaciones baratas o injustamente subsidiadas;
- proteger y aumentar la eficiencia de la capacidad de producción nacional de alimentos, en especial alimentos comunes de primera necesidad;
- proporcionar y mantener oportunidades existentes de trabajo para los pobres de las zonas rurales; y

- promover la mejora de la actividad nacional utilizando la producción excedente.

Usar las ideas señaladas para una casilla de desarrollo en disposiciones que pudieran ser llevadas a cabo en forma efectiva requeriría crear disposiciones en un nuevo acuerdo designadas a responder a las preocupaciones acerca de los alimentos seguros de países en desarrollo bajo los tres pilares de las negociaciones. Tal casilla de desarrollo permitiría a los países en desarrollo, incluyendo países en desarrollo que son importadores netos de alimentos, aumentar su seguridad alimentaria al tener la flexibilidad para apoyar sus sectores agrícolas y proteger el sustento de las poblaciones rurales pobres si hay un aumento súbito de importaciones. La casilla también intentaría exonerar las cosechas de alimentos seguros de las reglas de acceso al mercado y reducir los aranceles aduaneros de la OMC para que puedan seguir los pasos para incrementar su producción para consumo interno y volverse así más independientes. ■

El proyecto sobre comercio, medio ambiente y desarrollo busca solucionar las complicaciones del debate polarizado y desarrollar soluciones prácticas a las tensiones que ocurren en el comercio, el medio ambiente y el desarrollo. El proyecto trabaja con líderes de programas de organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales, el ambiente universitario, de negocios y laboral para crear nuevas ideas de cómo la liberalización del mercado y un desarrollo sostenible pueden aunarse para beneficio de ricos y pobres. John Audley, asociado senior, dirige el proyecto. Para obtener más información, visite www.ceip.org/trade

Carnegie Endowment for International Peace es una organización privada, sin fines de lucro, dedicada al desarrollo de la cooperación entre naciones y a promover la activa participación internacional de los Estados Unidos. Fundada en 1910, su trabajo es independiente y dedicado a la obtención de resultados prácticos.

CARNEGIE ENDOWMENT FOR
INTERNATIONAL PEACE
1779 Massachusetts Avenue, NW
Washington, DC 20036
Phone 202-483-7600
Fax 202-483-1840
www.ceip.org

Recursos del Carnegie Endowment for International Peace que se relacionan con el tema
Visite www.ceip.org/pubs para obtener éstas y otras publicaciones.

Overhauling the WTO: Opportunity at Doha and Beyond, John Audley y Ann M. Florini.
Carnegie Policy Brief 6, 2001. *También disponible en español.*

Washington Contentious: Economic Policies for Social Equity in Latin America, Nancy Birdsall y Augusto de la Torre, con Rachel Menezes. Hallazgos de la Comisión de Reforma Económica en las sociedades desiguales de América Latina patrocinado por el Carnegie Endowment y el Diálogo Inter-Americano, 2001. *Disponible sólo en línea.*

Doha: Is it Really a Development Round? Kamal Malhotra. Serie de comercio, medio ambiente y desarrollo, número 1, mayo 2002. *También disponible en español.*

Global Challenges: Beating the Odds, P. J. Simmons, Carnegie Policy Brief 17, agosto del 2002.